

ritu de la referida prohibición constitucional y de los preceptos de la citada Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

La construcción jurídica del fideicomiso mexicano propongo a la luz de nuestro sistema legal es verdad que no agota el tema, ni por consiguiente aborda todas las distintas cuestiones que comprende, pero permite ciertamente delinear en dos sentidos el campo de aplicación práctica de la institución.

Por un lado, amplía su posible extensión en la práctica, al remover el obstáculo que crean arbitrariamente ciertas leyes fiscales, que usurpando la función que no les compete de definir la esencia del fideicomiso, gravan éste haciéndolo consistir en un acto traslativo de propiedad. Tan injustificada pretensión se elimina cuando se reconoce al fideicomiso como un acto sobre el patrimonio ajeno merced a un cambio de legitimación por virtud de una "sustitución" expresamente permitida por la ley. Concebido de esta jurídica manera el fideicomiso, pierde la rigidez en que empíricamente se le pretende encajonar como acto traslativo de propiedad, y aparece entonces el fideicomiso no sólo desprovisto de un contenido fijo e invariable, sino como una figura jurídica multiforme que sirve de "contrato instrumental" o de "contrato de envoltura" para acoger y modelar un sinnúmero de contratos o de relaciones jurídicas muy diversas.

En otra dirección, se puede impedir la mixtificación del fideicomiso en los casos en que a manera de simple marbete o etiqueta se aplica lisa y llanamente este nombre a otros contratos ya estructurados en nuestra legislación y, sobre todo, cuando se utiliza el fideicomiso como mecanismo de violación a la misma ley, sin objeción alguna de parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, ni de la Junta de Asistencia Privada.

LA INEXISTENCIA AGRARIA

Por MANUEL RUIZ DAZA
Doctor en Derecho

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

SUMARIO: a) Antecedentes: 1) Remotos: Época Colonial; Independencia; 2) Próximos: Revolución; Ley del 6 de enero de 1915; Constitución de 1917; Circular No. 25 del 11 de junio de 1917; Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal; Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 27 de abril de 1927; Reformas de 25 de agosto de 1927 y 23 de enero de 1937; Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942. b) La Ley vigente en nuestros días: El Artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. c) Comentarios y Opiniones sobre el Artículo 53. Crítica. d) Casos. Comentarios. e) Doctrina Agraria sobre la inexistencia.

a) ANTECEDENTES. REMOTOS: ÉPOCA COLONIAL. Es cierto lo que una vez dijo y escribió del Vecchio, que la historia nos da luces para entender el presente. En razón de esto y en conocimiento de nuestras propias raíces jurídicas conviene citar los antecedentes que han informado substancialmente, con variación de forma, el contenido del actual artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Tales antecedentes son:

ÉPOCA COLONIAL. En la época colonial se dictaron importantes disposiciones relacionadas con las tierras de los pueblos y de su simple lectura se desprende que todas tuvieron la finalidad de protegerlos en la posesión y disfrute de las mismas. Estas disposiciones son: Cédula de 31 de mayo de 1535, que previno "...si algunas tierras o heredades se hubiesen tomado u ocupado a los indios, se les haga luego volver y restituir libremente..."; Cédula de abril de 1546, en que provee que el repartimiento de indios y el goce de éstos a sus tierras sea perpetuo: Ley IX, de 19 de febrero de 1650, que dispuso "...que a los indios reducidos no se les quiten las tierras que antes hubieran tenido..."; en tiempos de

Felipe II se estableció, en relación con las ciudades, villas y tierras que la Corona cedía a los pueblos, que "las cosas del Reino no se pueden ganar por el tiempo", es decir, por prescripción; la Ley de 11 de junio de 1594, ordenaba: "...las estancias y tierras que se diesen a los españoles, sea sin perjuicio de los indios y que las dadas en su perjuicio y agravio, se vuelvan a quien de derecho pertenezcan"; y en 1642, por Ley de 16 de marzo, se ratificó la orden, volviendo a confirmarse en 30 de junio de 1646.

En tiempo de los virreyes se emitieron las "Instrucciones de 23 de febrero de 1781", en las que, al principio, se hace la declaración siguiente: "Habiendo experimentado el abuso en que han vivido y perseveran los indios de los pueblos próximos y remotos a la gobernación, en la nociva enajenación de sus tierras, solares y casas, así como de propia peculiar adquisición, como de comunidad y repartimiento, contrayendo imponderables perjuicios hasta el más infeliz, de no tener en qué vivir, ni dejar en sus potreros aun aquel corto auxilio de casillas o jacales correspondientes a la conservación de la vida humana..." Con la tendencia de corregir dichos abusos, estas instrucciones concluyen previniendo que "...por ningún caso ni con pretexto alguno se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos ni otro género de enajenación de tierras de indios...". Posteriormente, diez años más tarde, se repitieron las mismas disposiciones.

Todas estas disposiciones que las tierras o heredades no se les quiten a los indios, que el goce sobre las mismas debe ser perpetuo, que las tierras dadas a los españoles en perjuicio y agravio de los indios se vuelvan a quien de derecho pertenezcan. En el "se vuelvan", en el "se les haga luego volver y restituir libremente" está contenida la nulidad o la inexistencia de todos los actos con los que se privó a los indios de sus tierras.

b) INDEPENDENCIA. Durante la Independencia siguió rigiendo la Legislación Colonial: Antonio López de Santa Anna, en su protección a los dueños de las tierras comunales, ordenó el 31 de julio de 1854 investigaciones sobre terrenos comunales que hubieran sido objeto de despojo.

Como antecedentes de la Ley de Desamortización de manos muertas de 25 de junio de 1856, en que las corporaciones (Ayuntamientos, artículo 30.) fueron privadas de sus derechos sobre las tierras, y posteriormente la Constitución de 57 les desconoce personalidad jurídica, podemos citar la disposición dictada en Aranjuez en 1571 según la cual podían venderse las tierras de los indios, previa autorización y mediante almonedas; en 1791 se autorizó nuevamente esta clase de ventas, para despojar —agregamos nosotros— legalmente a los pueblos de sus tierras. Estas leyes, pues, la dictada en Aranjuez en 1571, la de 1791, la de 25 de junio de 1856 y la Constitución del 57, artículo 27, fueron perjudiciales para los pueblos, pues los despojaron de sus tierras y esta última les desconoció personalidad jurídica para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces.

ANTECEDENTES PRÓXIMOS: REVOLUCIÓN. Ya en la época de la Revolución encontramos disposiciones más precisas y cercanas al artículo 53 que estamos estudiando. En efecto, en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, promulgada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República y Jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, tenemos un primer antecedente de derecho positivo en el sentido de que se declararon nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos. El artículo 10. prescribe: "Se declaran nulas: I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 10. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y III. Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

CONSTITUCIÓN DE 1917. ARTÍCULO 27 ORIGINAL. En el artículo 27 Constitucional, Fracción VII, párrafo tercero, tal como estuvo redactado originalmente por el Constituyente de Querétaro, encontramos que prescribió lo siguiente:

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos".

En este precepto se declaran nulos todos los actos de particulares y autoridades, incluidos los judiciales (sentencia) que privaron, de sus tierras a los pueblos, etc.; pero también serán nulos, esto es, para el futuro, todos los actos de particulares y autoridades que tengan lugar "en lo sucesivo" y produzcan iguales efectos. Tenemos *in semine* el artículo que engendrará más tarde las disposiciones contenidas en los artículos 117 del Código Agrario de 1934, 121, 122 y 127 del Código Agrario de 1940; 138

y 139 del Código Agrario de 1942, y 52 y 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

CIRCULAR No. 25 DE 11 DE JUNIO DE 1917. Asimismo en la Circular número 25 de junio de 1917, firmada por el Secretario de Fomento, Presidente de la Comisión Nacional Agraria, Pastor Rouaix, se prescribe claramente que en la tramitación de los asuntos agrarios de la competencia de la Comisión Nacional Agraria se ha notado que los poseedores de predios rústicos reclamados por los pueblos, realizan fraccionamientos y ventas a los miembros de los mismos pueblos; con lo cual se pretende eludir las consecuencias del fallo definitivo que pronuncia el Presidente de la República ordenando la restitución de tierras; que tal procedimiento debe considerarse inadmisibles y *radicalmente nulo* en su concepto de acto simulado que tiene por finalidad eludir el cumplimiento de Ley de 6 de enero de 1915, de indudable orden público, y por lo mismo las ventas que se realizan de ese modo *carecen de eficacia jurídica* y no deben ser obstáculo para cumplir las determinaciones que en materia agraria dicte el Primer Magistrado de la República. En el Decreto de referencia se da como argumento que una determinación del Presidente de la República en materia agraria constituye "la cosa juzgada contra la cual no cabe recurso ni prueba de ninguna clase"; y en la prevención segunda se establece con toda claridad "que todo medio, *real o simulado*, que se emplee con el fin de eludir la aplicación del Decreto de 6 de enero de 1915, será desechado de plano por ser *radicalmente nulo e ineficaz* como absolutamente contrario a una disposición de orden público que no depende en caso alguno del capricho o juicio de los particulares, según los artículos 7o. y 15, del Código Civil vigente. Esto es, —comentamos nosotros— si cuando se van a restituir o dotar de tierras a los campesinos se considera como *radicalmente nulo e ineficaz* todo medio, real o simulado, que pretenda eludir la entrega de tierras dictada por el Presidente de la República, con mayor razón se debe considerar como *radicalmente nulo e ineficaz* todo medio o procedimiento que pretenda privar a esos pueblos de las tierras concedidas, en restitución o dotación.

LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICIÓN DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL. En la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, Ley de 19 de diciembre de 1925, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1925, claramente se analizan la situación legal y de hecho que en aquel entonces prevalecía en el denominado "problema agrario"; tal Ley reglamentó lo relacionado con el uso y aprovechamiento de las tierras ejidales prescribiendo la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos del pueblo favorecido, quienes con anterioridad a tal Ley las disfrutaban en común; así lo había prescrito la Ley de 6 de enero de 1915. La realidad agraria que presentaba el país en aquel entonces con-

sistía en que la mayoría de los pueblos dotados, por medio de sus Comités Administrativos, se repartían en parcelas las tierras de cultivo y explotaban en común los pastos, montes y aguas, cuya explotación era manejada también por el Comité Administrativo. Con dicha Ley se pretendió corregir los abusos cometidos por los Comités Administrativos en la distribución de las parcelas, el cambio constante que hacían en la distribución de las mismas, lo que engendraba inseguridad, y, como consecuencia, la pérdida del interés en el mejoramiento agrícola y el aumento de la producción; se pretendió también destruir la corrupción de los Comités Administrativos quienes explotaban en forma inmoral los elementos del ejido, cobrando cuotas por el uso de las parcelas, celebrando contratos de arrendamiento sobre las tierras ejidales o explotando en provecho particular los bienes de uso común del ejido e inclusive aprovechando los fondos comunes ejidales en beneficio propio, exclusivo y particular; se pretendió, pues, dar firmeza a la posesión y usufructo de las parcelas para que los campesinos beneficiados pudieran mejorarlas con inversiones de trabajo y capital, intensificando la producción, incluso con el cultivo de plantas que requieren de varios años para su explotación, como son los árboles frutales, la alfalfa, etc., y pudieran construir su casa habitación o las construcciones rurales que necesitara su parcela; se pretendió, en síntesis, conjugar la seguridad jurídica que tiene la pequeña propiedad sin los inconvenientes que engendra, como conducir a la reconstrucción de un nuevo régimen latifundista por la compra de las parcelas, *por eso se impusieron algunas limitaciones benéficas a los derechos concedidos a los campesinos sobre sus tierras*. Por tanto, la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, con base en los lineamientos de la Ley del 6 de enero de 1915 en su último considerando, reproducido en la parte final del párrafo noveno del Artículo 27 Constitucional: "Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y *serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras pertenezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento*", declaró, pues, inalienables los derechos sobre terrenos comunales tanto cuando "pertenezcan" indivisos, como cuando ya se hubiera verificado el fraccionamiento. Se estableció, pues, en el artículo 2o. de dicha Ley la siguiente prescripción: "Publicada la resolución presidencial respectiva y expedidos los títulos a que se refiere el artículo 9o. de la Ley de 6 de enero de 1915, la corporación de población que obtuvo la restitución o dotación, adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras, comprendidos en aquella resolución; pero respecto a las tierras, únicamente mientras son repartidas en los términos de la presente Ley", y en el artículo 11 la siguiente: "Entre tanto se procede a la división de las tierras ejidales en parcelas y a la adjudicación de éstas a los ejidatarios, *serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos indivisos*. En consecuencia, ni los comisarios

ejidales, ni la junta general, ni los ejidatarios, conjunta o aisladamente, podrán en ningún caso ni en forma alguna, ceder, traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar en todo o en parte, derecho alguno sobre las tierras ejidales o a su repartición, siendo *nulas* las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto”.

LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS, DE 27 DE ABRIL DE 1927. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, publicada en el “Diario Oficial” de la Federación el 27 de abril de 1927, al derogar en los transitorios, artículos 10., leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, como los acuerdos y circulares generales de la Comisión Nacional, exceptuó de dicha derogación la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925 y su reglamento en cuanto no se opusieran a la ley promulgada. Siguieron, pues, vigentes los artículos 20. y 11 de la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal.

REFORMA DE 25 DE AGOSTO DE 1927. En la Ley que reforma la Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925, dada por el Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, el 25 de agosto de 1927, en el artículo 10. párrafo segundo, ya se emplea la *inexistencia* en lugar de la *nulidad*.

REFORMA DE 23 DE ENERO DE 1931. En la reforma hecha a la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, publicada en el “Diario Oficial” de la Federación el 23 de enero de 1931, se emplea también en lugar de *nulas* la palabra *inexistentes*, de todas las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Hemos citado los antecedentes anteriores en forma originaria, que *aún, no discriminaban la nulidad o inexistencia de los actos que privaban a los núcleos de población o a los comuneros o ejidatarios de sus tierras, de las limitaciones* a que estaban sujetos los bienes agrarios; aún no aparecía claro y con toda precisión que tales actos eran realizados tanto por particulares (incluidos los propios ejidatarios o comuneros), como por autoridad del orden común o federal, incluidas las judiciales. Pero es evidente que tales hechos expoliatorios de los bienes ejidales o comunales, en la realidad, sí se daban. Contra estos hechos se levanta el artículo 117 del Código Agrario de 1934.

CÓDIGO AGRARIO DE 1934. En el Código Agrario de 1934, se prescribe en el artículo 117 “Serán imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquieran los núcleos de población, y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte *siendo inexistentes* las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto”.

“*Igualmente se declaran nulos de pleno derecho* todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los estados o de la federación, así como los de las autoridades judiciales federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población”.

“Se exceptúan de las disposiciones anteriores, los actos que expresamente autorizan los artículos 141 y 142 así como los que permite el artículo 147, para el mejor aprovechamiento de los productos de las tierras, bosques o aguas, de uso común, tales como arrendamientos de pastos, venta ocasional de aguas, permisos de explotación forestal, de magueyeras u otros esquilmos”.

En el segundo párrafo de este artículo se habla de *nulidad de pleno derecho*. Es importante subrayar que en este precepto ya se precisan los actos tanto de particulares como de autoridades del fuero común o federal que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población.

Tiene razón el Ing. Luis G. Alcérreca cuando afirma que el primer Código Agrario de marzo de 1934, artículo 117, después de establecer las limitaciones a que están sujetos los bienes ejidales, incluyó un párrafo que declara *nulos de pleno derecho*, no inexistentes, los actos que tiendan a privar de sus derechos agrarios a los núcleos de población. Lo anterior con la finalidad de “subsana la mutilación que sufrió el artículo 27 Constitucional al reformarse”. Basta leer el artículo 27 Constitucional tal como fue aprobado por el Constituyente de Querétaro para darse cuenta, en efecto, que se le suprimió el párrafo final que establecía la *nulidad* de todas “las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos”. Es cierto, pues, que cuando se reformó en el año de 1933 el precepto Constitucional, se le mutiló una parte fundamental.

CÓDIGO AGRARIO DE 1940. El Código Agrario expedido por el Presidente Cárdenas el 23 de septiembre de 1940 y publicado en el “Diario Oficial” de la Federación el 29 de octubre de 1940, en su artículo 122, ya separa los actos de particulares y de autoridades que priven de sus derechos agrarios a los núcleos de población, de las limitaciones a que están sujetos los bienes ejidales, artículo 121.

En el artículo 122 se emplea la *nulidad de pleno derecho* para todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como de las autoridades judiciales federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población.

Se exceptúan —sigue diciendo el precepto 122— de las disposiciones anteriores los actos que expresamente autorizan los artículos 165 y 168,

así como los que permite el 153, para el mejor aprovechamiento de los productos de la tierra, bosques y aguas, de uso común, tales como arrendamiento de pastos, venta ocasional o de aguas, permisos de explotación forestal, de maguayeras o de otros esquilmos.

CÓDIGO AGRARIO DE 1942. En el Código Agrario de 1942, se repiten en dos artículos el 139 y 141, las disposiciones contenidas en uno solo, el 122 del Código de 1940, pero en lugar de hablar el artículo 139 de "nulidad de pleno derecho", habla de "inexistencia". El artículo 139 prescribe:

ARTÍCULO 139. "*Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier actos de las autoridades municipales, de los estados, o federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley*".

El artículo 141 manda: "Se exceptúan de las disposiciones contenidas en los tres artículos anteriores, los actos a que se refieren los artículos 146, 148, 167, 174 y 177 y, en general, todos aquellos expresamente autorizados por este Código".

Hasta aquí los antecedentes del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

c) **LEY VIGENTE EN NUESTROS DÍAS: LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** En la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 53 se reitera el concepto de *inexistencia* y en el 54 se exceptúan de las disposiciones del 53, los actos a que se refieren los artículos 63 (permutas), 71 (cambios de calidad en las tierras ejidales), 87 (suspensión de derechos), 93 (venta de solar urbano) y 109 (división ejidal) y *en general todos aquellos expresamente autorizados por esta Ley*. El artículo 53 prescribe:

ARTÍCULO 53. "*Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley*".

El artículo 54 ordena: "*Se exceptúan de las disposiciones contenidas en los dos artículos anteriores los actos a que se refieren los artículos 63, 71, 87, 93 y 109 y en general todos aquellos expresamente autorizados por esta Ley*".

d) **COMENTARIOS Y OPINIONES SOBRE EL ARTÍCULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** Comentario de la Dra. Martha Chávez Padrón. Anota en la *Ley Federal de Reforma Agraria*

como antecedentes del artículo 53: "La Ley Reglamentaria sobre el Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925; al artículo 117 del Código Agrario de 1934; el artículo 122 del Código Agrario de 1940 y, por último, el artículo 139 del Código Agrario de 1942; señala como innovación el hecho de que se hubiera cambiado el párrafo que señala la inexistencia de actos efectuados en contravención a lo "expresamente autorizado por la Ley", por "esta Ley", refiriéndose expresamente a la Ley Federal de Reforma Agraria con todas sus innovaciones". Cita tesis relacionadas.

CRÍTICA. Señalar antecedentes está bien, es una forma de guiar al estudioso; en cuanto a las tesis relacionadas de la Suprema Corte, que cita, pensamos que concuerda con tal criterio que, por otra parte, nos parece correcto.

Comentario del C. Lic. Raúl Lemus García. En el comentario al artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria que hace el Lic. Raúl Lemus García, se ve con claridad "el argumento" en que pretende fundarse la inconstitucionalidad del artículo 53. Es éste: con el artículo 53 se sanciona la actuación de los Tribunales de Jurisdicción local o federal (incluida la H. Suprema Corte de Justicia) y la de todas las demás Autoridades. El maestro Lemus destruye tal argumento diciendo que el artículo 53 no sanciona la actuación *legítima, sino la que contraviene* a la ley Federal de Reforma Agraria. En estos casos se declara la inexistencia. Hace —el maestro Lemus— una síntesis histórica de los preceptos que informan al artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y dice que "la impugnación del precepto denota absoluto desconocimiento de los antecedentes históricos de la cuestión agraria mexicana"; que el artículo 139 (53) se ha aplicado durante 29 años en varios casos, no se ha roto el orden constitucional y que la inexistencia no requiere de intervención de la autoridad o tribunal para declarar su "invalidez", pues no genera consecuencias jurídicas, y cuando se invoca en una controversia "la autoridad se limita a registrar la inexistencia".

CRÍTICA. Estamos casi totalmente de acuerdo con el maestro Raúl Lemus García. En nuestro esbozo sobre la "inexistencia agraria" trataremos de dar los elementos que debe reunir (carecer) la inexistencia. Dije "casi", porque no acepto el concepto de "invalidez"; debe ser inexistencia.

Comentario del Lic. Manuel Hinojosa Ortiz. "Corresponde al artículo 139 del Código Agrario. No introduce ninguna modificación de fondo. Este artículo protege a los ejidatarios contra posibles errores o abusos de autoridad. Explicando en lenguaje sencillo, quiere decir: ningún gobernador, ni legislatura local, ni diputado, ni senador, ni juez, ni tribunal, ni presidente municipal, ni ayuntamiento, ni jefe de policía, ni funcionario o empleado federal, municipal o del estado, tiene facultad para quitar a los ejidatarios la propiedad, el uso o el disfrute sobre los terrenos que les han sido concedidos por restitución, dotación, ampliación,

confirmación o creación de nuevo centro de población. En consecuencia, los campesinos deben saber que a los jefes de zona ejidal, los delegados agrarios y cualquier otro funcionario o empleado del Departamento de Asuntos Agrarios y colonización encargados de aplicar esta Ley, les está prohibido quitar parcelas y solares urbanos o desconocer derechos sobre terrenos de pastos y montes pertenecientes a los ejidos o a los ejidatarios. Los jefes de zona y demás empleados del Agrario sólo tienen facultades para informar y orientar, y obligación de cumplir o ejecutar las resoluciones presidenciales. En consecuencia, sólo pueden menoscabar o modificar los derechos ejidales, cuando lleven una resolución presidencial debidamente publicada en el Diario Oficial de la Federación".

CRITICA. Yo agregaría que el Presidente de la República y la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación carecen de facultades para quitar sus tierras, pastos, aguas y montes a los campesinos beneficiados por restitución, dotación, ampliación, creación de nuevo centro de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales, bien si hay conflicto o no lo hay; pero conviene aclarar y precisar que el Presidente de la República y la Corte, y todas las autoridades del fuero común o federal, incluidas las judiciales, no pueden privar a los ejidos o comunidades de sus tierras, cuando contravienen lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria. Lo seguro, lo cierto es que si se contraviene la Ley Federal de Reforma Agraria, se contraviene también la Constitución e incluso otras leyes (Ley de Terrenos Baldíos, etc.). Ejemplo: "El Presidente de la República pretende expropiar parte de un ejido o comunidad sin haber *causa de utilidad pública*, esto es, no sólo no hay *evidencia* que demuestre que es superior la causa de utilidad pública a la utilidad social del ejido o de la comunidad, sino que en la especie *no hay causa de utilidad pública*; si se promulgara un Decreto Expropiatorio así, *indudablemente que sería inexistente*. Se pueden poner más ejemplos, pero es suficiente. Precizando: si no se contraviene la ley, el único que puede privar es el Presidente.

Comentario del Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Formulamos su opinión tomando en cuenta la cita que hace el Dr. Luna Arroyo en su libro "Derecho Agrario Mexicano"; sintetizamos dicha opinión: se ha creado una crítica artificiosamente jurídica cuando el artículo 53 habla de inexistencia; "se afirma que la Corte ha declarado jurisprudencialmente que la Ley da a la inexistencia el tratamiento de nulidad y, por lo mismo, en todos los casos que en el ordenamiento agrario habla de inexistencia, ésta como nulidad que es, debe ser declarada por la autoridad judicial". Si se extiende esta conclusión a los fallos de la Suprema Corte de Justicia, que pronuncia en la vía de Amparo, si se declaran *nulos* los actos de las autoridades federales que privan de sus derechos agrarios a los núcleos de población, se llegará al caso de que la propia Suprema Corte declarará la nulidad de sus propias resoluciones, mismas que por ser inmutables,

constituir la cosa juzgada y por ser la Corte, la intérprete suprema de la propia Constitución, resultaría "inconsecuente". Esta opinión absurda, —según Mendieta y Núñez— descansa en las tesis jurisprudenciales números 238 y 139 de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (misma que encontramos repetida, agregamos nosotros, bajo el No. 251 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, pág. 788, Cuarta Parte, Tercera Sala); pero en verdad, tales tesis civilistas no son aplicables a la Ley Agraria. La inexistencia según el artículo 2224 del Código para el Distrito y Territorios Federales equivale, por el propio tratamiento que les da el mismo Código, a las *nulidades*, según los artículos 1427, 1433, 1434, 1826. MENDIETA Y NÚÑEZ afirma —y tiene razón— de que el texto mismo de la tesis jurisprudencial "no hace la declaración general de que en todo nuestro Derecho positivo vigente la inexistencia sea tratada como nulidad"; el ameritado maestro Mendieta y Núñez agrega otro argumento: Debería demostrarse antes que la Ley Agraria llama nulidad a la inexistencia —como lo hace el Código Civil— para que fuera aplicable el criterio de la Corte. Por contra, el artículo 52 reitera el concepto de la inexistencia en coincidencia con el 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

CRITICA. Estamos totalmente de acuerdo con Mendieta y Núñez al rechazar las tesis jurisprudenciales civilistas como aplicables al Derecho Agrario; consentimos su criterio en el supuesto caso de que la Suprema Corte llamara nulidad (agraria) a la inexistencia (agraria) o la propia Ley así lo expresara, pues entonces la cuestión sería "de nomine, non re"; pero aún en este supuesto, en los casos de privación de derechos agrarios a los ejidos o comunidades, aplicaríamos la inexistencia.

Comentario del Ing. Luis G. Alcérreca. El Ing. Alcérreca en su análisis crítico de la Ley Federal de Reforma Agraria, al referirse al artículo 53, dice que este artículo "se ha quedado en buenas intenciones sin que haya tenido aplicación práctica"; que cuando se elaboró el Código Agrario de 1934 se subsanó la mutilación que sufrió, en su parte final, el párrafo tercero de la Fracción VII del 27 Constitucional, declarando nulos, en vez de inexistentes, los actos a que se refiere el actual artículo 53; el Código de 40 repite "nulidad"; el Código de 42 habla ya de inexistencia; que en el primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario, celebrado en mayo de 1945, se llegó a la conclusión de reformar el artículo 27 Constitucional en su fracción VIII, "para reintegrar al artículo 27 el Párrafo que se le suprimió en 1933", debiéndose usar el concepto de nulidad en lugar de inexistencia e igual modificación debería hacerse el artículo 139 del Código Agrario de 1942; que en la Memoria de dicho Congreso, se encuentran las "razones y argumentos" que "fundamentan la substitución de los términos".

Continúa diciendo Alcérreca que el artículo 53 "seguirá sin aplicación, mientras la disposición Constitucional no vuelva a su redacción original,

estableciendo la nulidad para el futuro de todos los actos a que la fracción VIII del artículo 27 alude para el pasado". Sugiere Alcérreca se establezca el procedimiento para declarar la nulidad, para salvar así la objeción de que se carece (artículo 139 hoy 53) de tal procedimiento. Reitera Alcérreca que el artículo 139 (hoy 53) apuntalado en la inexistencia o la nulidad "ha sido letra muerta y que su aplicación quedó en un intento fallido que no produjo los resultados que se esperaban"; cita el caso de "Santa María Cacahuatán", Chiapas, como único caso de que tuvo noticias el Ing. Alcérreca. Nos referiremos a este caso.

CRÍTICA. Estamos de acuerdo con el Ing. Alcérreca en las referencias históricas que maneja; no estamos de acuerdo en la pretensión del Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario de volver al original texto Constitucional, porque habría prohibición Constitucional absoluta para privar total o parcialmente de sus tierras, bosques, y aguas, a los núcleos de población (ejidos, o comunidades de hecho o de derecho); no cabrían las excepciones de que hablan los artículos 141 del Código Agrario de 1942; 122 párrafo segundo, del Código Agrario de 1940; y 117, párrafo tercero, del Código Agrario de 1934, correlativos del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Por eso, pasó tal parte del precepto Constitucional al artículo 117 del Código Agrario de 1934. Ya en este artículo la prohibición sólo se da "cuando se contraviene la Ley", pero incluye excepciones, que el texto constitucional no hacía. Esto, claro está, no lo dijo el Legislador pero es fácil entender su intención. Estaríamos de acuerdo con el Ing. Alcérreca y el Congreso de Derecho Agrario de 1945, si al reintegrarse al texto Constitucional la parte suprimida se agregaran algunas modificaciones y salvedades o excepciones.

Ejemplo: ...Y del mismo modo serán inexistentes todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos, salvo los expresamente permitidos por las leyes. Lo subrayado constituyen nuestras modificaciones y salvedades. La opinión del Ing. Alcérreca tiende mucho al argumento llamado apelación a la historia.

El artículo 53 debe seguir como está y en cuanto al procedimiento, en la inexistencia no es necesario; en las nulidades puede integrarse en materia agraria con las formalidades esenciales que señala Gabino Fraga en su Derecho Administrativo, o como ya está previsto en la propia Ley Federal de Reforma Agraria en los casos de restitución, en los casos de "nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables" artículos 399 al 405; en la nulidad de los acuerdos de inafectabilidad y cancelación de los certificados; y en la nulidad de contratos y concesiones de que hablan los artículos del 413 al 417 de la propia Ley Federal de Reforma Agraria. Si esto es jurídicamente factible en materia administrativa, con mayor razón, en un Derecho Social, como el Agrario, de interés público, puede y debe integrarse tal procedimiento, aunque no lo prescriba en

forma expresa la Ley, pues se trataría de llenar alguna laguna procesal para otra laguna de derecho positivo. Pero este no es el caso.

Posteriormente nos referiremos a las razones y argumentos del Congreso de Derecho Agrario de 1945, en los que apoyó la substitución de la inexistencia por la nulidad.

Ponencia Presentada por el Departamento Agrario en el Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario, bajo el título "Nulidad e Inexistencia en Derecho Agrario". Trataremos de tomar lo esencial de esta ponencia y sobre todo "las razones" y "argumentos" jurídicos de la misma, o bien los criterios prácticos que animaron tal ponencia, para después en nuestra crítica referirnos a los mismos. El Departamento Agrario propuso: "I. Que se suscite la reforma del artículo 27 Constitucional a fin de que, de una manera categórica, genéricamente declare la nulidad de los actos pasados o futuros, por los que se haya privado o se prive total o parcialmente a los núcleos de población, de sus tierras, bosques y aguas; señalándose el procedimiento por observarse respecto de los actos no provistos en la fracción VIII del actual artículo 27 Constitucional. II. Que, de acuerdo con la reforma constitucional apuntada, se modifique el artículo 139 del Código Agrario". Fundó su proposición en citas históricas de la época colonial, en la Ley del 6 de enero de 1915 que declaró la nulidad de todos los actos lesivos a los núcleos de población, registrados en el lapso de 1856 a la fecha en que se expidió dicha Ley de 1915; en el original artículo 27 que estableció la expresa declaración de nulidad de todos los actos que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, etc., "que existen todavía desde la Ley de 25 de junio de 1856" y "del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos"; en que indebidamente se reformó el 27 Constitucional, pues se suprimió esta última parte (del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, etc.), entuerto que se corrige con el artículo 117 del Código Agrario de 1934; cita la Ponencia del Departamento Agrario doctrinas de Derecho Civil y Administrativo sobre inexistencia y nulidad y con base en un estudio comparativo (Pág. 310 y S. S. de la Memoria), formula sus conclusiones y proposiciones, ya mencionadas. En el estudio de referencia se nota la angustia por la aplicación del artículo 139 del Código Agrario de 1942, pues numerosos poblados tienen formuladas solicitudes para que les sean devueltas sus tierras ejidales amparadas por resoluciones presidenciales, de que han sido despojados: "1). Por acuerdos de la Oficina de la Pequeña Propiedad Agrícola que funcionó hasta 1940; 2). Por Fallos de la Justicia Federal contra acuerdos del Departamento Agrario y de la Secretaría de Agricultura, que negaron la devolución de las tierras afectadas; 3). Por Fallos de Jueces del orden común; 4). Por acuerdos administrativos, y 5). Por actos de particulares". Otra cuestión que se plantea en la ponencia del

Departamento Agrario es la de "saber cuáles son los actos *inexistentes* o *nulos*, —según la terminología legal verdadera— que tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población". Señala *dos reglas, una general*, de interpretación amplísima, de que "los actos de autoridades o particulares, cuya 'nulidad' declara el artículo 139 (hoy 53), son aquellos que afectan la constitución del núcleo de población y su conservación, según nuestro Pacto Federal, particularmente la fracción X del artículo 27; y *otra regla especial*, 'aquellos que afecten los derechos que confieren a los núcleos de población las leyes agrarias reglamentarias, y cuya pérdida no afecte su constitución, siempre que ampare a los propios derechos una resolución presidencial consecutiva de un Juicio Agrario Constitucional o que los mismos consisten en forma indubitable' ". La ponencia no se atreve siquiera a hacer una enumeración enunciativa sobre cuáles son los actos *inexistentes* o *nulos*, según la terminología legal verdadera, que priven de sus derechos agrarios a los núcleos de población. En esto último hizo bien, por las razones que daremos. La ponencia también estudia el alcance de la frase: "si no están expresamente autorizadas por la Ley". Sobre esto el estudio de referencia hace una interpretación letrista, gramatical, de manga angosta para llegar a la conclusión de que el artículo 141 del propio Código de 1942 "*deroga parcialmente*" al artículo 139. En conclusión, se sugiere la reforma del artículo 27 Constitucional, reintegrándole la parte suprimida, igual reforma al 139 diciendo "nulidad", y, por último, que sea el Presidente de la República quien la declare, *por tradición* y de acuerdo con la fracción IX del artículo 27 Constitucional, a través de su órgano Jurisdiccional, el Departamento Agrario, aunque no falta quien considere que los tribunales comunes o un tribunal agrario de creación constitucional debieron intervenir.

CRÍTICA. Las críticas que podemos enderezar a la ponencia del Departamento Agrario son: en cuanto a las citas históricas de la época colonial, más se acerca a la noción de *inexistencia* que a la de *nulidad*; en este sentido las tomamos en nuestro trabajo. Detengamos nuestra atención en las palabras *luego* y *libremente* (si algunas tierras se hubiesen tomado a los indios, se les haga *luego* volver y restituir *libremente*). Lo anterior quiere decir "inmediatamente, sin coacción, sin violencia, sin juicio alguno"; esto es, los actos mediante los cuales se ocuparon las tierras de los indios téngase por *inexistentes*. Igual interpretación cabe con la expresión "*goce perpetuo*" (El *goce* de los indios a sus tierras sea *perpetuo*); la misma interpretación sobre "se vuelvan" (las tierras dadas a los españoles con perjuicio y agravio de los indios, *se vuelvan* a quien de derecho pertenezcan). En ninguna de estas disposiciones se menciona *previo juicio, contienda o litigio ante las autoridades, oidores, comisarios para ventas de tierras, composiciones o indultos de ellas*, etc.; se siente o intuye, pues, la *inexistencia* en tales disposiciones que no requieren de juicio alguno.

La Ley del 6 de enero de 1915, prescribe y regula, en efecto, la acción y procedimiento de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos, que hubieran sido invadidas u ocupadas ilegalmente y que el artículo 1o. de la propia Ley declara *nulas, no inexistentes*. También crea y regula la acción y procedimiento de dotación de tierras. Para el primer caso, una especie de juicio sumario reivindicatorio, en que el afectado puede combatir la resolución dictada por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación ante los tribunales, y si éstos resolvían en favor del propietario afectado, sólo tenía derecho a que se le indemnizara, pero no se le devolvían las tierras; en el segundo caso, la dotación se realizaba mediante la expropiación, con el consiguiente pago de la indemnización, artículo 10 de la Ley. Si se lee bien dicha Ley, no prescribe nada para *despojos futuros* en perjuicio de los pueblos; no previó la *inexistencia*, pero tampoco se puede deducir que para el futuro debería operar la nulidad, porque cuando habla de ésta, lo hace siempre para hechos pasados; para los actos realizados en contravención de la Ley de 25 de junio de 1856 o bien para actos comprendidos desde el 1o. de diciembre de 1876 al 6 de enero de 1915. Sólo el Constituyente de Querétaro, en el párrafo tercero, fracción VII, del artículo 27 Constitucional, pudo prever la *nulidad* para despojos futuros. Nosotros entendemos esta "nulidad" como *inexistencia*, de otra manera se sometería a los ejidos y comunidades a continuos juicios de nulidad y la reforma agraria sería interminable. La mejor protección para los pueblos es la *inexistencia*, por rápida, eficaz incontrovertible, por ser la *nada jurídica* que no produce *efectos jurídicos*, aunque produzca *efectos materiales*.

Con respecto al original artículo 27 Constitucional, fracción VII, párrafo tercero, su mutilación de 1933, y la corrección del entuerto llevada a cabo en el artículo 117 del Código Agrario de 1934, queremos pedir al lector tenga por reproducidos aquí nuestros comentarios hechos al hacer la crítica a la opinión del Sr. Ing. Luis G. Alcérreca. Sólo queremos agregar que el legislador dio un paso gigante cuando, tratando de evitar juicios y más juicios engorrosos motivados por acciones de restitución como en el caso de "Cacahoatán", borró de un plumazo el término "nulidad", por el de "inexistencia" en el Código de 42. Hizo semejante el párrafo segundo del artículo 117 con su primer párrafo, del Código Agrario de 1934; el artículo 122 con el 121 del Código Agrario de 1940; unificó, pues, el Código de 42 (artículo 139) y la Ley Federal de Reforma Agraria (artículo 53) el nombre y concepto y la materia para una mayor, óptima, rápida y eficaz protección de los derechos agrarios de los pueblos, cuando se contravienen las leyes agrarias.

Estamos conscientes que la aplicación de una ley, de un precepto, se torna muchas veces un problema mayor que el caso que pretende resolverse. Baste recordar lo difícil que resulta determinar o escoger el mejor o el único método de interpretación de la Ley. Hasta el momen-

to los filósofos del Derecho no se han podido poner de acuerdo en cuál podría ser el mejor método de interpretar y, por ende, de aplicar la Ley. Respecto a los casos de despojo que se mencionan en la ponencia podemos dar —aun a riesgo de que conociendo los detalles del caso pudiéramos variarla— nuestra opinión. Se trata de ejidos que han sido despojados de sus tierras que les fueron concedidas por resolución presidencial y que piden la devolución de sus tierras. En cuanto al primer caso: despojo por acuerdo de la oficina de la Pequeña Propiedad Agrícola, aún sancionado por el Ejecutivo Federal: *Inexistencia* de dichos acuerdos, porque un acuerdo administrativo del —Jefe Administrativo del País no puede nulificar una Resolución Presidencial, de carácter jurisdiccional de la Suprema Autoridad Agraria. El Presidente de la República tiene facultades constitucionales para dotar de tierras, pastos, aguas y montes, no para “desdotar”. En cuanto al segundo caso: “Por fallos de la Justicia Federal contra acuerdos del Departamento Agrario y de la Secretaría de Agricultura, que negaron la devolución de las tierras afectadas”; este caso habría que detallarlo enumerando uno o varios, con todos “sus pelos y señales” para poder opinar; presentado en forma simplista entraña desacato a un fallo judicial federal. En cuanto al tercero, cuarto y quinto casos: fallos de jueces del orden común, acuerdos administrativos, y por actos de particulares, *inexistencia*. Razón: falta de competencia para invalidar resoluciones de la Suprema Autoridad Agraria, prohibición expresa de la Ley, artículo 139 (hoy 53), jerarquía de orden jurisdiccional, interés público, etc. En cuanto a las doctrinas de derecho civil y administrativo que se manejan en la ponencia, tenemos la impresión que se quiso encasillar la “inexistencia agraria”, en la “inexistencia civil y administrativa”, y éstas en las nulidades absolutas. La vestimenta de estas dos últimas nociones es muy estrecha para que pueda cubrir la noción de inexistencia en materia agraria. Propondremos, en esbozo, nuestra doctrina.

“Rebus Sic Stantibus”, debemos precisar quién registra o declara la inexistencia. Previa investigación de la Secretaría de la Reforma Agraria, opinión, y con base en un acuerdo del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, debe hacerlo la Suprema Autoridad Agraria, cuando los actos de despojo provengan de autoridades superiores (Tribunales — Suprema Corte de Justicia de la Nación — propio Presidente de la República — Gobernadores — Secretario de la Reforma Agraria), en los demás casos puede declarar o registrar la inexistencia, siguiendo el mismo procedimiento el Secretario de la Reforma Agraria. En ambos casos se debe publicar tal Acuerdo en el “Diario Oficial” de la Federación y notificarlo a los pseudo-afectados.

e) CASOS. Se crea un ejido; esto es, mediante resolución presidencial publicada en el “Diario Oficial” de la Federación, ejecutada realmente, un núcleo de población ha recibido tierras. Pues bien, se pueden

presentar varios casos en que se otorguen certificados de inafectabilidad sobre terrenos ejidales. Mencionemos algunos:

I. Alguien adquiere por información Ad-perpetuam una parte de terreno ejidal; obtiene certificado de inafectabilidad; pues bien, tanto la escritura obtenida mediante información Ad-perpetuam, como el certificado es inexistente. La razón jurídica la encontramos en el artículo 53; pero además en el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación: “TESIS RELACIONADAS. EJIDOS Y PEQUEÑA PROPIEDAD. CERTIFICADOS DE INESTABILIDAD POSTERIORES A LA POSESIÓN DEFINITIVA. La circunstancia de que, con posterioridad a la entrega de las tierras a un núcleo de población en posición definitiva, se hayan expedido diversos certificados de inafectabilidad no altera la situación jurídica creada por la posesión definitiva. En efecto, ninguna disposición legal otorga a tales certificados la eficacia de restituir a sus titulares en posesión y propiedad los bienes que adquieren el carácter de ejidales. Al contrario, es propio de las condiciones a que están sujetos que uno de los aspectos de la estabilidad del derecho de inafectabilidad es que el área de la propiedad que ampara no podrá reducirse en lo sucesivo por el efecto de afectaciones agrarias, aun cuando cambie la calidad de las tierras, es decir, solamente protegen contra futuras afectaciones agrarias y de ninguna manera contra las que hayan llevado a cabo. Tanto más cuanto el artículo 139 (hoy 53) del Código Agrario establece que: “Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los Estados o Federales, así como de las autoridades federales judiciales, o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley. Sexta Época, Tercera Parte, Vol. LXIV, pág. 24. A. en R. 7845/59. Carlos Ruiz Velasco Márquez. Mayoría 3 votos”.

II. Alguien adquiere por compraventa un predio ejidal; obtiene certificado de inafectabilidad; traspasa por nueva venta el predio a otra persona y también verifica el traslado del certificado de inafectabilidad. Las compraventas del predio ejidal son inexistentes, pero también el certificado de inafectabilidad es inexistente. Razones: los terrenos ejidales están fuera del comercio por voluntad del legislador, artículo 52, esto es, no hay objeto; por prescripción del artículo 53, pues se trata de una operación que contraviene la Ley Federal de Reforma Agraria, y pretende privar a un ejido de sus bienes. Si se observa bien, en el primero y segundo de los casos mencionados podemos encontrar algunos de los elementos tanto de esencia, como de validez de los actos jurídicos; por tanto aun desde el punto de vista judicial y civil son inexistentes, porque no hay objeto aunque haya voluntad acorde y forma; pero además, tales actos están contra de una disposición de interés público (artículo 1o. L.F.R.A.) y en contra de precepto expreso de la Ley Federal de Reforma Agraria, artícu-

lo 53, y por estas razones son inexistentes. Así lo prescribió el legislador.

Esta interpretación y el criterio sostenido por la Corte, mencionado antes, echa por tierra la Tesis Jurisprudencial No. 46 visible a páginas 93 y 94 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tercera Parte, 2a. Sala, que dice: "INAFFECTABILIDAD. ACUERDOS QUE LA DECLARAN. ENTRANAN EL RECONOCIMIENTO DE LA PROPIEDAD EN FAVOR DE QUIENES SE EXPIDEN. Los acuerdos presidenciales de inafectabilidad *entrañan el reconocimiento por la suprema autoridad agraria del derecho de propiedad en favor de las personas a quienes se otorgan*, y, necesariamente, el de que las operaciones de compraventa por medio de las cuales dichas personas adquirieron los predios respectivos, produjeron efectos jurídicos. Séptima Época, Tercera Parte: Vol. 53, pág. 37. A. R."

En efecto, no puede haber reconocimiento por la Suprema Autoridad Agraria de un derecho de propiedad *inexistente* y, por lo mismo, siendo *inexistente* la operación de compraventa, no pudo producir efectos jurídicos. El propio certificado de inafectabilidad es inexistente en este caso.

III. "CACAHUATÁN Y SUS ANEXOS", CHIAPAS. "Por Resolución Presidencial de 29 de noviembre de 1939, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 1o. de febrero de 1940, se *concedió dotación ejidal* al poblado "CACAHUATÁN Y SUS ANEXOS", Estado de Chiapas, en una superficie total de 2,965-99-00 Has. Tal superficie fue entregada en posesión definitiva el 7 de mayo de 1940. La Resolución Presidencial fue firmada por el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas y el Jefe del Departamento Agrario Gabino Vázquez. La Oficina de la Pequeña Propiedad que funcionaba en aquel entonces, anexa a la Presidencia de la República, logró que el propio Ejecutivo Federal devolviera las tierras afectadas a los propietarios. Inconformes los ejidatarios beneficiados de "CACAHUATÁN" interpusieron amparo, mismo que fue resuelto por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los intereses del ejido de "CACAHUATÁN". Los ejidatarios de "CACAHUATÁN", durante el mandato del Presidente Manuel ÁVILA CAMACHO, promovieron *la restitución de sus tierras apoyándose en el artículo 139 del Código Agrario de 1942, equivalente del 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria*. El Presidente de la República emitió resolución restituyendo las tierras al poblado de "CACAHUATÁN", Chis., con fecha 3 de noviembre de 1943, Resolución que se publicó el lunes 22 de noviembre del propio año de 1943, mismo que confirmó el Fallo del Gobernador de 14 de octubre de 1943, declaró "nulo todo lo actuado y resuelto por las Autoridades, con lo cual se desposeyó al poblado de "CACAHUATÁN" de sus bienes ejidales", y en el Resolutivo Cuarto dispuso: "Se restituyen al poblado de "CACAHUATÁN" las 226-00-00 Has. (DOSCIENTAS VEINTISÉIS HECTÁREAS) de humedad que se tomaron de la finca de "San Jerónimo" y su anexo "Sinaloa" y que le concedió la Resolución Presidencial de 29

de noviembre de 1939, y que le fueron entregadas en posesión definitiva el 7 de mayo de 1940. Ejecútese y cúmplase".

Los argumentos en que el Presidente Manuel Ávila Camacho fundó su Resolución Restitutoria en que declaró "nulo todo lo actuado y resuelto por las Autoridades, con lo cual desposeyó al poblado de "CACAHUATÁN" de sus bienes ejidales", son los siguientes: que la personalidad del poblado para entablar el juicio restitutorio de tierras ejidales está fundada en el artículo 27 Constitucional, que se probó el despojo de las tierras; que la jurisdicción y el procedimiento las apoyaron en la fracción XI del artículo 27 Constitucional y leyes reglamentarias; que la fracción XII del propio artículo establece la materia de la jurisdicción y el procedimiento en sus bases fundamentales; que se establece la acción restitutoria en las fracciones VI, X y la propia fracción XII del 27 Constitucional; que se considera inconstitucional el artículo 46 del Código Agrario de 1942 al limitar las acciones restitutorias de la fracción VIII del 27 Constitucional, misma que no limita la Ley suprema; que probada la acción reivindicatoria es absoluta y de fuerza invencible frente a cualquier acción o excepción que se le oponga, que no se necesita que toda acción restitutoria o reivindicatoria agraria o no agraria, lleve imbita o implícita una acción de nulidad, puesto que si un particular ha sido el autor del despojo, no cabe la declaración previa de nulidad, sino la declaración de "plano" de la acción restitutoria; se da un ejemplo: "si un Inspector de Policía o un Jefe de Destacamento, llegase a inferir un despojo de tierras a los pueblos, tampoco se requeriría una declaración privada de nulidad, ya que tanto el particular como estas autoridades carecen de potestad, aun aparente, para inferir un despojo que, al mismo tiempo que está sancionado por el Código Penal, no requiere un juicio de técnica jurídica que previamente obtenga una resolución de nulidad de dichos actos"; que no se deben confundir las acciones restitutorias previstas en las fracciones VI y X, que crea el derecho restitutorio en género, con la fracción VIII del 27 Constitucional que crea el derecho restitutorio en especie; por tanto, sería inconstitucional aplicar restrictivamente el artículo 46 del Código Agrario o sea aplicar sólo la fracción VIII del 27 para los casos de restituciones. En el caso que estudia la Resolución de 22 de noviembre de 1943, se distinguen dos aspectos: 1o. *Si es legítimo o no, si es constitucional o no, válido o nulo lo hecho y realizado por las autoridades al nulificar los derechos agrarios del pueblo de "CACAHUATÁN"*, establecidos en la Resolución Presidencial Dotatoria de 29 de noviembre de 1939; y 2o. Si, a pesar de que hubo de por medio un juicio de amparo en favor del propietario afectado con la dotación señor Alejandro Córdoba, procede el juicio restitutorio que se promueve y procede en consecuencia declarar la restitución solicitada. Respecto al primer punto se dice que los afectados con dotaciones tienen "solamente" el derecho a que se les pague la indemnización; por lo que el propietario afectado no

tiene acción ni derecho frente a una Resolución Presidencial Dotatoria y, por tanto, las Resoluciones Presidenciales Dotatorias son inmodificables por su esencia. En consecuencia, *“todo derecho reconocido al propietario particular frente a una Resolución Presidencial Dotatoria que contraría o nulifica estos derechos de pueblo, debe tenerse por inexistente, ya que su existencia está prohibida en forma expresa y enfática por el precepto constitucional que acaba de citarse. Si, pues, la base para despojar al poblado de “CACAHOTÁN” de sus tierras amparadas por una Resolución Presidencial Dotatoria estriba en una acción o un derecho posesorio o de propiedad, deducido y puesto en movimiento por el propietario afectado contra la resolución presidencial que dotó al poblado mencionado y supuesto que está prohibida toda acción del propietario afectado, es de declararse inconstitucional, ilegítima y sin ningún valor legal el despojo o la desposesión inferida al poblado de “CACAHOTÁN” respecto a sus derechos reales agrarios amparados por una Resolución Presidencial Dotatoria de ejidos”*. Se cita también la fracción XIV del 27 Constitucional en apoyo de la inexistencia, pues no se pueden conferir acciones o derechos a quienes la Ley Suprema del país expresamente se los niega; que hay prohibición de la propia fracción XIV, inciso 1o.), del 27 Constitucional, lo que quiere decir que los juicios ordinarios de carácter civil, previstos en el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, fueron abolidos y derogados y *aún las acciones extraordinarias ventiladas en el juicio de amparo, que es restitutorio por excelencia.*

A mayor abundamiento se cita el argumento de que el Presidente de la República no es responsable ante los Tribunales cuando conceden tierras afectando la pequeña propiedad agrícola en explotación para no dar motivo en un proceso penal o de responsabilidad oficial y en existencia de reparación del daño o de responsabilidad civil, se ventilase cualquier acción del propietario afectado contra Resoluciones Presidenciales Dotatorias y que tendiese a reivindicar sus tierras o aguas materia y objeto de la dotación y despojar en consecuencia a los poblados de sus derechos agrarios creados en una Resolución Presidencial; por lo que el reconocimiento sobre una acción de tal índole en favor del propietario es nulo por estar en pugna contra el artículo 27 Constitucional.

Por lo que se ha carecido de una acción constitucional para despojar al poblado de “CACAHOTÁN”, de sus derechos ejidales creados por Resolución Presidencial Dotatoria; se citan además los artículos 120 del Código de 1940, y el 130 del Código de 1942 que prescriben que a raíz de la diligencia de posesión definitiva un pueblo se convierte en propietario de las tierras ejidales, que consumada la “traditio romana” o sea entrega material y solemne de las tierras al poblado por la Autoridad Agraria no podrá ser desposeída, sin previo juicio seguido ante los Tribunales competentes, siguiendo las normas substanciales del procedimiento y oyéndose en juicio al poblado. Por otra parte, los actos desposesorios del Presidente

de la República carecieron del refrendo del Jefe del Departamento Agrario en violación del artículo 92 Constitucional.

Los argumentos relacionados con el Fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que amparó al señor Alejandro Córdoba contra actos del Departamento Agrario que tuvieron por objeto sostener al poblado de “CACAHOTÁN”, en el goce, disfrute y posesión de sus derechos agrarios reales creados por la Resolución Presidencial Dotatoria, sintetizados, son: *“Que el fallo de la Corte carece de consistencia, pues se funda en la “reconsideración” presidencial de la Resolución Dotatoria y que dicha “reconsideración” es abiertamente inconstitucional, porque está en contra de la Fracción XIV del 27 Constitucional que prohíbe toda acción en favor del propietario afectado por Resolución Presidencial Dotatoria; porque el Presidente de la República tiene facultades constitucionales para restituir o dotar tierras y aguas a los pueblos, pero carece de la facultad “a contrario sensu”; que, como consecuencia, el acto que ejecutó el Presidente de la República por conducto de la extinta oficina de la Pequeña Propiedad, es abiertamente inconstitucional y no produce efectos jurídicos ni legales de ninguna índole.*

El Presidente de la República como Autoridad Agraria obra en virtud de facultades expresas excepcionales cuando actúa como tribunal o árbitro que crea y extingue derechos en materia agraria estableciendo cosa juzgada; por tanto tales facultades deben aplicarse restrictivamente racione materiae; no tiene pues facultades para reconsiderar sus propias resoluciones y menos para nulificarlas. Por tanto, los actos que operó el Presidente de la República por conducto de la extinta Oficina de la Pequeña Propiedad son abiertamente inconstitucionales y “sin ningún efecto jurídico legal”; con lo que queda demostrado que la base que sirvió de fundamento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar el amparo en este caso carece de consistencia y de valor jurídico y legal”.

La Resolución Presidencial Restitutoria entablada por el poblado de “CACAHOTÁN”, Chiapas, se apoya además en el artículo 139 del Código Agrario de 1942 y en el artículo 122 del Código de 1940 que establecen la inexistencia de los actos de particulares y de todas las autoridades, estatales o federales, incluidas las judiciales. Se precisa que en el caso a estudio hay actos de autoridades administrativas (el acuerdo del Presidente de la República por conducto de la Oficina de la Pequeña Propiedad) y hay actos de autoridades judiciales (el amparo concedido por la Justicia Federal al propietario afectado), y *que sobre tales actos está obligado el Presidente de la República a declarar la inexistencia, pero tal declaración deberá hacerse en un juicio con procedimiento, constitucional y legal; que el presente procedimiento de restitución es el único camino, so pena de violar la Ley, para declarar la inexistencia de todos los actos*

expoliatorios de derechos agrarios, combatidos en el presente caso por la acción restitutoria entablada.

Se trae también a colación el argumento de que cuando el Presidente de la República operó por conducto de la extinta Oficina de la Pequeña Propiedad lo hizo como *simple autoridad "administrativa"*, no como *"autoridad agraria"* y que ningún acto administrativo puede derogar o modificar y menos nulificar los actos jurisdiccionales, los actos que revisten el carácter de fallos o sentencias ejecutoriadas como son las resoluciones presidenciales; que la actuación del Presidente de la República fue fuera de un expediente y de un procedimiento agrario; que tal acuerdo administrativo es inconstitucional y motivó el despojo material de las tierras concedidas por Resolución Presidencial Dotatoria.

Que al cambiar substancialmente la litis, pues antes se debatía la acción dotatoria, y hoy se controvierte la restitución, no se contraría la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia que ordenó la devolución de las tierras, puesto que surgió una nueva litis, en ejercicio de una acción no ejercitada hasta el momento. Esto, como base para emitir la nueva Resolución Presidencial de Restitución en favor del poblado de "CACAHOTÁN", Chiapas. Por otra parte, no puede decirse que se incide en el acto reclamado o se desobedece la ejecutoria, pues el amparo fue enderezado y concedido contra actos del Departamento Agrario, pero no contra el Presidente de la República, autoridad que ahora interviene en el procedimiento de Restitución. Que el acuerdo administrativo dictado por conducto de la Oficina de la Pequeña Propiedad no puede considerarse como "nuevo título" que modifique el primitivo del poblado y porque tampoco confiere derechos, sino que constituye un acto de despojo en contra de la Ley; que en materia agraria con base en la fracción XIII del artículo 27 Constitucional, corroborado además por las fracciones XIV y XV, se prescribe que el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, esto es, el poder constituyente estableció la supremacía presidencial en restituciones y dotaciones, y por lo mismo, eliminó de ese ramo a la supremacía judicial. Porque no cabría supremacía del Presidente, si sus actos fuesen sometidos a otra autoridad y nulificados o modificados por ésta. A mayor abundamiento, si se considera más a fondo la potestad del Presidente de la República en materia agraria, no sólo posee supremacía presidencial, sino que posee unicidad de autoridad; todas las demás autoridades inferiores tienen simplemente facultades de "dictaminadoras".

El acuerdo de 20 de diciembre de 1940, dictado por el Ejecutivo Federal, está inspirado única y exclusivamente en motivos de "equidad"; pero en el caso ha surgido un nuevo problema, el de restitución de tierras, que debe resolverse sin considerar el principio de equidad, sino ajustándose única y estrictamente a las disposiciones constitucionales que rigen en materia agraria. Esta acción de restitución ejercitada por los campesinos de

"CACAHOTÁN" en vista de que fueron despojados de sus tierras en cumplimiento de lo fallado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la que debe resolverse por el Ejecutivo Federal y por tanto *ni el propio Ejecutivo Federal ni cualquiera otra autoridad del orden común o federal* pueden privar al poblado de "CACAHOTÁN" de sus tierras, debiendo considerarse cualquier acto *en este sentido como inexistente*. A los afectados únicamente les corresponde reclamar la indemnización respectiva.

COMENTARIOS AL CASO DE "CACAHOTÁN" Y SU ANEXO, CHIAPAS. La dotación que se concedió a "CACAHOTÁN" mediante Resolución Presidencial Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10. de febrero de 1940, y ejecutada en forma definitiva el 7 de mayo del propio año, estuvo fundada en Derecho, ya que la afectación que se hizo al C. Alejandro Córdoba en 226-00-00 Has. de humedad en sus fincas "San Jerónimo" y su anexo "Sinaloa" se fundó en que hubo fraccionamiento posterior a la publicación de la solicitud de tierras y además se le respetó al propietario su pequeña propiedad en 300-00-00 Has. de humedad más la zona ocupada por el casco de la finca. En total la finca de "San Jerónimo" y su anexo "Sinaloa" tenía una superficie total de 526-00-00 Has. de humedad con cafetales, más 26-80-00 Has. del casco de la finca. La finca se tuvo como propiedad del señor Alejandro Córdoba Sr. o de su sucesión, "porque el registro hecho en favor de la señora Emilia Díaz Vda. de Córdoba y de la venta que dicha señora hizo al señor Alejandro Córdoba Sr. son de fechas posteriores a la solicitud de ejidos; además durante la tramitación del expediente de dotación fueron analizados los alegatos presentados por los afectados y, por lo mismo, la dotación procedió con apoyo en los artículos 21, 42 inciso b), interpretado a contrario sensu, 47, 49 y demás relativos del Código Agrario de 1934. Contra esta Resolución Presidencial de dotación de tierras publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10. de febrero de 1940, se emitió acuerdo de *reconsideración presidencial*, a través de la Oficina de la Pequeña Propiedad, para devolver las tierras afectadas al señor Alejandro Córdoba, acuerdo de "reconsideración" que más tarde fue *confirmado* por la Suprema Corte de Justicia de la Nación despojando a "CACAHOTÁN" de sus tierras.

En nuestro concepto no era necesario iniciar juicio de restitución de tierras para devolverle al poblado de "CACAHOTÁN", Chiapas, las tierras de que fue despojado por el Acuerdo Presidencial de "reconsideración" y que más tarde confirmó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues los mismos argumentos que se emplean en la Resolución de Restitución de tierras para declarar la inexistencia de los actos expoliatorios son válidos para que en un *simple acuerdo* en que se recogieron los antecedentes del caso, las pruebas, las bases y razonamientos jurídicos, *el propio Presidente de la República registrara o declarara* la inexistencia del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el

“acuerdo de reconsideración”. El nuevo Acuerdo Presidencial, de que se hace mérito, indudablemente debería fundarse en la opinión que emitió el Cuerpo Consultivo Agrario.

Si se le respetó al C. Alejandro Córdoba su pequeña propiedad, si le afectaron los excedentes, si pretendió eludir el fallo presidencial mediante maniobras hechas con posterioridad a la solicitud de tierras, si no puede un acuerdo administrativo de “reconsideración” presidencial prevalecer sobre la “cosa juzgada” que establece una resolución jurisdiccional dictada por el *Juez Supremo Agrario*, entonces el fallo de la Corte, que confirma un acto administrativo, es inexistente. La inexistencia es absoluta, nadie puede darle existencia o vida jurídica, ni la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto al procedimiento sumario para registrar y declarar la inexistencia, por estar en un régimen de derecho, porque nadie puede hacerse justicia por su propia mano; por seguridad jurídica, se debe cumplir con la notificación *a posteriori*; formular el expedientillo correspondiente con los documentos probatorios del despojo hecho a los ejidos o comunidades, previa opinión de la Dirección Jurídica de la Secretaría de la Reforma Agraria y del Pleno del Cuerpo Consultivo, el Presidente de la República, en unos casos, o el Secretario de la Reforma Agraria, en otros, deben registrar y declarar la inexistencia mediante el acuerdo correspondiente que debe publicarse en el “Diario Oficial” de la Federación y notificarse a los pseudo-perjudicados. Lo anterior por los efectos materiales —no jurídicos— que hubiere causado el *acto inexistente* o por los *alcances jurídicos* que se pretende darle, aunque no los tenga. Con esta opinión nos apartamos totalmente de la doctrina tradicional en materia de inexistencia; pero estamos conscientes del inmenso beneficio que se hace a ejidos y comunidades. Daremos después los razonamientos jurídicos en apoyo a nuestra doctrina de la inexistencia agraria.

IV. “SAN LORENZO ACOPIILCO”, DELEGACIÓN DE CUAJIMALPA, D. F. VS. “HUIXQUILUCAN”, ESTADO DE MÉXICO. INTRODUCCIÓN: Los innumerables conflictos sobre la posesión de las tierras denominadas “TETELA” datan desde el año de 1751, según unos; según otros, en los terrenos situados en “La Barranca Profunda” y “La Barranquilla de Ojo de Agua” (hoy llamados “Tetela”) se practicó una vista de ojos el día 14 de julio de 1652 por órdenes de la Real Audiencia, asistieron las partes interesadas, el Corregidor de Coyoacán y el Alcalde Mayor de Tacuba; “los de “HUIXQUILUCAN”, dijeron que el lindero de sus terrenos era la “Barranca Profunda” y los de “ACOPILCO” reconocieron como lindero la Barranca de “Ojo de Agua”; sin embargo, el conflicto no se resolvió y continuó.

1. “SAN LORENZO ACOPIILCO” alega tener merced otorgada por el Virrey José Luis de Velasco del 10. de mayo de 1546 sobre dos sitios de ganado menor, posesión entregada, además, el 5 de junio de 1547);

2. El Prefecto o Jefe Político de Tlalnepantla pretendió fraccionar las tierras “Tetela” de “ACOPILCO” para repartirlas entre los vecinos de los barrios “San Juan Viejo” y “Sacamulpa” del poblado de “HUIXQUILUCAN”, Municipio del mismo nombre, Estado de México, con superficie de 480-00-00 Has. de temporal, agostadero y monte;

3. Contra los actos del Prefecto Político de Tlalnepantla (fraccionamiento de “Tetela”, tierras en litigio), el poblado “SAN LORENZO ACOPIILCO” interpuso demanda de Amparo el 14 de enero de 1891 ante el C. Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, *amparo que les fue concedido y confirmado* por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por Resolución de 13 de febrero de 1891, la que en el considerando respectivo manifestó: “Que los recurrentes han probado que la autoridad Política de Tlalnepantla intentó fraccionar y repartir entre vecinos del pueblo de “HUIXQUILUCAN” terrenos que pertenecen y de que están en posesión los de “ACOPILCO”, legítimamente representados en este juicio por los recurrentes y por lo mismo los actos de la autoridad responsable violan en las personas de los quejosos las garantías que otorga el artículo 16 de la Constitución supuesto que se les molesta en sus posesiones sin causa legal. Por lo expuesto, en cuanto a su parte substancial y con fundamento en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal y en el 38 de la Ley de 14 de diciembre de 1882, se confirma la sentencia del expresado Juez que amparó a los quejosos...”;

4. Por Resolución Presidencial en el expediente sobre conflicto de límites entre los poblados de “HUIXQUILUCAN”, “ACOPILCO”, “Santa María”, “San Mateo Atarasquillo” y “Santiago Analco”, Estado de México y D. F., de 24 de febrero de 1943, publicada en el “Diario Oficial” de la Federación el 10 de junio de 1943, el Presidente de la República Manuel Ávila Camacho resolvió: 1o. ...Procede la reclamación presentada por el poblado “HUIXQUILUCAN”; 2o. Se aprueba el acuerdo celebrado por los representantes de los pueblos de “HUIXQUILUCAN” y los otros pueblos; 3o. *Que el conflicto entre “HUIXQUILUCAN” y “ACOPILCO” se resuelve mediante la división de la división de las 482-00-00 Has. que se han venido disputando, en dos porciones de 241-00-00 Has. cada una;* 4o. Es de confirmarse y se confirman al pueblo de “HUIXQUILUCAN” sus derechos sobre la extensión total de 4,165-00-00 Has., de las cuales 257-00-00 Has. le corresponden como consecuencia del acuerdo celebrado con el pueblo de “Santa María Atarasquillo” y Anexos para solucionar sus dificultades y 241-00-00 Has. de las 482-00-00 Has. que fueron el objeto de la disputa con el poblado de “ACOPILCO”, de conformidad con el presente Fallo, y las restantes le pertenecen de acuerdo con los títulos exhibidos; 5o. Las pequeñas propiedades enclavadas...; 6o. La presente Resolución servirá de título al poblado de “HUIXQUILUCAN” para amparar sus derechos sobre las 4,165-00-00 Has....; 7o. ...; 8o. Publíquese esta Resolución...; notifíquese y ejecútese. Dada en el Palacio del Poder

Ejecutivo de la Unión en México, a los 24 días del mes de febrero de 1943. Presidente de la República Manuel Ávila Camacho. Jefe del Departamento Agrario Fernando Foglio Miramontes."

5. En esta Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el 10 de junio de 1943, en el Considerando Tercero no en Resolutivo alguno, se dice: "*Resultan nulas de pleno derecho tales resoluciones*" (los títulos exhibidos por "ACOPILCO" para acreditar la propiedad de los terrenos en disputa y la resolución judicial dictada en el amparo interpuesto por "ACOPILCO" contra actos del Prefecto de Tlalnepantla confirmada por la Corte, pues: los títulos de propiedad que presentó "ACOPILCO" son apócrifos, según los dictámenes emitidos por los peritos peleógrafos de la extinta Comisión Nacional Agraria, como del actual Departamento Agrario. En efecto, el papel es de la época colonial, pero aparece envejecido artificialmente, por medio de sahumeros a la paja de trigo; después de haber sido impregnado con grasa de cerdo, fue pegado al fuego y restregado con ceniza, maniobra que no logró que el papel adquiriera esa pátina propia que el tiempo imprime al papel viejo; los sellos son falsos; la letra en las mercedes imitan las letras paleográficas, pero no corresponden a la forma de expedir titulaciones por los secretarios de don Martín Enríquez y de don José Luis de Velasco Jr., que es tal la inseguridad del amanuense falsificador que usó "la letra inglesa", no la "de origen italiano" que es la que figuraba en los manuscritos, ya que el pendolista Pedro Díaz Morante introdujo en España el uso de cortar la pluma delgada... la redacción de los títulos de "ACOPILCO" difiere de la usada en la época, las firmas son falsas.

En cuanto al fallo del Juez de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal contra actos del Prefecto de Tlalnepantla, confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se argumenta: "no pueden tomarse como definición de los derechos que corresponden al mismo núcleo de "ACOPILCO" sobre los terrenos materia del conflicto", "puesto que tales derechos no existen", y, en consecuencia, los terrenos en conflicto corresponden a "HUIXQUILUCAN", con apoyo en el inciso "C", Fracción VIII del artículo 27 Constitucional y el artículo 122 del Código Agrario de 1940, y, por lo mismo, "resultan nulas de pleno derecho, tales resoluciones, toda vez que ellas tienen por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios al poblado de "HUIXQUILUCAN"; que, por otra parte, el hecho de que las autoridades judiciales se hubieran abocado al estudio del conflicto existente entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO", con motivo de la orden dada por el Prefecto de Tlalnepantla, para que fueran fraccionadas entre los vecinos de "San Juan Viejo" y "Sacamulpa", barrios de "HUIXQUILUCAN", las tierras disputadas, no eximía a las autoridades agrarias para conocer del conflicto entre los núcleos indicados, sin faltar a las disposiciones contenidas en el aludido

artículo 27 Constitucional y en su Ley Reglamentaria"; que debe "prescindirse de dicho fallo".

6. En el Resolutivo Tercero de la Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943 se dice que el conflicto entre "HUIXQUILUCAN", y "ACOPILCO" se resuelve dividiendo las 482-00-00 Has. en dos porciones de 421-00-00 Has. cada una y se marca la línea divisoria;

7. Contra esta Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de 10 de junio de 1943, el pueblo de "ACOPILCO" interpuso juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que por ejecutoria pronunciada el 12 de septiembre de 1956, resolvió: 1o. Se confirma la Resolución Presidencial relativa al conflicto de límites entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO", pronunciada el 24 de febrero de 1943 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943, confirmando a "HUIXQUILUCAN" sus derechos sobre la extensión total de 4,165-00-00 Has. de las cuales 257-00-00 Has. le corresponden como consecuencia del acuerdo celebrado con el poblado de "Santa María Atarasquillo" y anexos, y 241-00-00 Has. le son aplicadas de las 482-00-00 Has. que fueron objeto de la disputa con el poblado de "ACOPILCO". Resuelto por Unanimidad de 18 votos de los CC. Ministros.

¿Qué pruebas presentó "ACOPILCO" en el Juicio de Inconformidad? Se analizan por la Suprema Corte las pruebas que presentó: a) sentencia pronunciada por el Juez de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, confirmada después por la Suprema Corte de Justicia en 1891; b) La Resolución Presidencial pronunciada en el expediente de aguas, de los poblados de "San Jacinto" y "Sacamulpa" en que se indica "que el ojo de agua se encuentra en terrenos de "ACOPILCO"; c) Inspección ocular verificada el 26 de junio de 1941; d) información testimonial de 6 de agosto de 1941; e) hoja 19 de la primera serie correspondiente a la carta geográfica de la República Mexicana y f) Comprobantes de que los vecinos de "ACOPILCO" embarcaban madera en la estación de Las Cruces.

¿Qué alegó "ACOPILCO" en el Juicio de Inconformidad? Refutó el dictamen paleográfico que favoreció a "HUIXQUILUCAN"; también objetó la inexacta aplicación de la Fracción VIII, inciso "C" del artículo 27 Constitucional para declarar el Departamento Agrario, por sí y ante sí, nula la Resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo interpuesto por "ACOPILCO", contra actos del Prefecto de Tlalnepantla, en cuya Resolución está establecida la verdad legal de que "ACOPILCO" comprobó tener la propiedad y posesión de los terrenos en disputa; razonó así la inexacta aplicación del inciso "C", fracción VIII del 27 Constitucional: que dentro de dichas nulidades: "diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates prac-

ticados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra clase perteneciente a núcleos de población", *no se comprende el caso de debate, por lo que no es correcta la aplicación para declarar nula la Resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia; que está mal aplicado del artículo 122 del Código Agrario porque se refiere a concesión de inafectabilidad ganadera, y no a límites.* (Aquí sufrió un error "ACOPILCO" al citar al artículo 122 del Código Agrario de 1942, debiendo ser el artículo 122 del Código Agrario de 1940).

8. ¿Qué pruebas presentó "HUIXQUILUCAN" en el Juicio de Inconformidad? Se analizan por la Suprema Corte las pruebas que presentó: a) El estudio paleográfico que se encuentra en su expediente, que declaró auténticos los títulos que les expidió el Sr. Nicolás de Ziznaga, Juez Comisario para ventas de tierras, composiciones e indultos de ellas, con base en la inspección ocular llevada a cabo el 20 de junio de 1709, en los terrenos que desde tiempo inmemorial han poseído y que dio como superficie 24 caballerías; b) "vista de ojos" del día 14 de julio de 1952 por órdenes de la Real Audiencia; se concluyó, por esta diligencia, que las tierras en litigio entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO", se encontraban en jurisdicción de "HUIXQUILUCAN"; c) Diligencia de apeo y deslinde de 21 de marzo de 1834; el representante de "ACOPILCO" estuvo conforme con dicha diligencia en que se tuvo la zona en disputa en favor de "HUIXQUILUCAN"; por auto fechado en Tlalnepantla el 28 de marzo de 1943, se aprobó el apeo y deslinde en favor de "HUIXQUILUCAN"; d) Varias diligencias de "reamojonamiento": 3 de septiembre de 1878 (se suspendió por oposición de "ACOPILCO"); 16 de octubre de 1878 (se suspendió por la misma causa); 8 de septiembre de 1880 sí se llevó a cabo la diligencia de "reamojonamiento" dando el mismo resultado que la diligencia de apeo y deslinde de 21 de marzo de 1834; e) La propia Resolución Presidencial en favor de "HUIXQUILUCAN" que *califica de apócrifos* los títulos de "ACOPILCO".

¿Qué alegó "HUIXQUILUCAN" en el Juicio de Inconformidad? Que las resoluciones judiciales, no obstante ser la verdad legal, carecen de todo valor probatorio para el Departamento Agrario y por eso las *declaró nulas de pleno derecho* con fundamento en la fracción VIII, inciso "C", del artículo 27 Constitucional y en lo dispuesto por el artículo 122 del Código Agrario de 1940.

9. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de analizar y valorar pruebas y alegatos, resolvió en septiembre de 1956 en el sentido que ya se mencionó (Tener presente que la Corte intervino dos veces: una, el 13 de febrero de 1891; y otra, el 13 de septiembre de 1956). El argumento toral del fallo de 12 de septiembre de 1956 de la Corte es el

siguiente: Que en el Resultado Octavo del Fallo Presidencial se alude al estudio efectuado por la Oficina Jurídica del Departamento Agrario en relación a la *sentencia dictada por el C. Juez de Distrito en Materia Administrativa* del Distrito Federal en el Amparo interpuesto por "ACOPILCO" contra actos del Prefecto de Tlalnepantla, *Fallo confirmado por la Corte*, de cuyo estudio se concluye que siendo los *títulos de propiedad de "ACOPILCO" apócrifos, debe prescindirse de dicho Fallo y devolver* las tierras en disputa a quienes demuestren ser propietarios, con base en el 27 Constitucional interpretado por el 122 del Código Agrario; que el Considerando Tercero de la propia Resolución dictada por el Presidente de la República en favor de "HUIXQUILUCAN" (D. O. de 10 de junio de 1943) establece que la Resolución Judicial dictada en el Amparo interpuesto por "ACOPILCO", no puede tomarse como definición de los derechos que corresponden al mismo núcleo sobre los terrenos materia del conflicto, *pues si los títulos resultaron apócrifos, tales derechos no existen.* De ahí se concluye que los terrenos en disputa corresponden a "HUIXQUILUCAN" con apoyo en el inciso "C", fracción VIII, del 27 Constitucional y en el 122 del Código Agrario *en el sentido de ser nulos de pleno derecho* tales resoluciones porque tienen por consecuencia privar de sus derechos agrarios a "HUIXQUILUCAN"; que "La redacción del fallo presidencial que favoreció a "HUIXQUILUCAN" (D. O. de 10 de junio de 1943) en este aspecto demanda puntualizar su interpretación, la cual, lógica y jurídicamente pone de relieve que la ejecutoria de esta Suprema Corte (la de 13 de febrero de 1891), *al no definir los derechos del núcleo de "ACOPILCO" sobre los terrenos materia del conflicto, no tiene por qué ser declarada nula* frente al texto de la invocada fracción del artículo 27 supuesto que *sea ejecutoria corresponde a un amparo sobre posesión y no sobre propiedad y solamente tuvo el alcance de nulificar una resolución administrativa emanada del Jefe Político de Tlalnepantla* que había autorizado un fraccionamiento en perjuicio de la posesión del poblado de "ACOPILCO", concretándose el acto que se reclamó de dicha autoridad en la molestia en el uso de las posesiones del pueblo quejoso sin causa que fundara y motivara legalmente su procedimiento. Como ya antes se expresó, el anterior agravio no es eficaz *pues la repetida ejecutoria no tiene que ser nula frente al ejercicio de la acción de naturaleza reivindicatoria de dominio entre dos poblados, deducida en la forma y términos del mismo artículo 27 de la Constitución en su fracción VII, que reserva para el Ejecutivo Federal el conocimiento de las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstas, se hallen pendientes o se suscitan entre dos o más núcleos de población y porque la ejecutoria que esta Suprema Corte de Justicia pronunció en el año de 1891 solamente tendió a dejar sin efecto una resolución administrativa sobre un caso concreto que no tuvo relación alguna con los límites de los pueblos ni con las propiedades y tierras de éstos, por cuya razón, com-*

paginando el acto reclamado en aquel juicio de garantías, la sentencia pronunciada en el mismo y la referida ejecutoria, *se llega a la evidencia de que la materia de ésta y su verdadero alcance, no queda comprendida dentro de la fracción VIII, inciso "C", del artículo 27 Constitucional, lo que fue innecesariamente considerado por la autoridad que concedió del conflicto en primera instancia al estimar nula la resolución judicial de mérito.* Lo expuesto es bastante para calificar de irrelevantes los puntos III y IV de la demanda de inconformidad y estimar fundada en este otro aspecto la resolución impugnada; *sin embargo, aun cuando resulta inútil ocuparse del agravio hecho consistir en la inexacta aplicación del artículo 122 del Código Agrario en vigor; es pertinente subrayar la equivocación que sufre el poblado actor de la cita de tal dispositivo, pues la resolución presidencial se dictó el 24 de febrero de 1943, durante la vigencia del Código Agrario de septiembre de 1940 y no del actual, con vigencia efectiva a los quince días de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación que ocurrió el 27 de abril de 1943...*

CRÍTICA. Para mayor claridad de este caso presentaré una síntesis brevísima:

a) Conflicto de tierras entre "ACOPILCO" y "HUIXQUILUCAN" desde 1652;

b) El Prefecto Político de Tlalnepantla pretendió fraccionar tierras de "ACOPILCO" para entregarlas a vecinos de "HUIXQUILUCAN";

c) El Pueblo de "ACOPILCO" interpuso amparo, el 14 de enero de 1891, contra los actos del Prefecto Político de Tlalnepantla; *fue amparado "ACOPILCO"*;

d) La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria pronunciada el 13 de febrero de 1891, *confirmó* el amparo interpuesto por "ACOPILCO" contra actos del Prefecto Político de Tlalnepantla;

e) Por Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943, se resolvió el conflicto de límites dividiendo la zona en disputa entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO"; en esta Resolución Presidencial *se registró y declaró la inexistencia* del Fallo de la H. Suprema Corte de Justicia, de fecha 13 de febrero de 1891;

f) El pueblo de "ACOPILCO" *interpuso juicio de inconformidad* ante la Suprema Corte contra la Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943, que dividió la zona en disputa; la Suprema Corte, en ejecutoria pronunciada el 12 de septiembre de 1956, *confirmó* la Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943 y sostuvo que no tenía por qué juzgarse *la inexistencia* del fallo de la H. Suprema Corte de 13 de febrero de 1891, pues resolvió otra litis.

Estoy totalmente de acuerdo en la forma que la H. Suprema Corte de

Justicia de la Nación *resolvió*, en ejecutoria de 12 de septiembre de 1956, el juicio de inconformidad interpuesto por el pueblo de "ACOPILCO" contra la Resolución Presidencial de 24 de febrero de 1943, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 10 de junio de 1943, misma que resolvió el conflicto de límites entre "HUIXQUILUCAN" y "ACOPILCO" dividiendo las 482-00-00 Has., en dos porciones de 241-00-00 Has. cada una, para cada uno de los poblados. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación *confirmó* la Resolución Presidencial de referencia.

f) **DOCTRINA AGRARIA SOBRE LA INEXISTENCIA.** Sabemos de antemano que nos encontramos pisando un terreno movedizo, poco o casi nada explorado en el Derecho Agrario. Si en materia Civil causó estupor la noción de inexistencia y la Doctrina Francesa se encontró perpleja ante los problemas que presenta ¿Construir una teoría de la nada? ¿Dar intervención al juez para que la registre o declare ¿Es esto necesario? ¿Se confunde o no la inexistencia con la nulidad absoluta? ¿Es conveniente, necesario, útil, esbozar una teoría sobre la inexistencia en materia agraria? ¿Propia para México? ¿Se tiene que seguir necesariamente la doctrina tradicional? ¿Hay algo de estas doctrinas que pueda o deba aplicarse a la inexistencia agraria? ¿Todo? ¿Algo distinto?

Primeramente habría que construir una teoría del *acto agrario existente*, conocer sus elementos de esencia o existencia (sabemos que en filosofía se discute si hay distinción real o mental, o mental con fundamento en la cosa, simplemente formal a la manera de Scotto entre esencia y existencia, ¿o se identifican?), para después a contrario sensu, esto es, por carencia de uno de los elementos constitutivos del acto jurídico agrario, pudiéramos afirmar que nos encontramos frente a un caso de "inexistencia". Y precisamente al estudiar el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Podemos trasladar la teoría del acto administrativo existente al acto jurídico (jurisdiccional) agrario, agregando algo más. No se nos critique. La inexistencia pasó de la esfera civil de los derechos personales, (matrimonio) al campo patrimonial administrativo y hoy al agrario. En este orden se han estudiado los elementos de esencia de los actos jurídicos.

1) *Ser en general.* Sabemos que el problema del ser (o existir) constituye un problema para gigantes, al decir de Platón. ¿Qué se ha entendido por ser? *Al ente*, esto es, *lo que existe o puede existir*: Dentro de la noción de ser (existir) caben pues los seres existentes, reales, pero también los "posibles". Ejemplo: El huevo de una gallina es un ser real, existente como huevo, es un ser en acto; pero el huevo *tiene la posibilidad* de ser gallina o gallo; esta "*posibilidad de ser*" (gallina o gallo) contiene, es un "ser posible". Los filósofos han dicho que se trata de un ser en potencia. *Si no hubiera tal posibilidad, nunca "sería"*.

Pues bien, frente al ser (existir) se encuentra "el no ser". "El no ser" entendido bien como *carencia absoluta de ser*, la nada completa, sin nin-

guna posibilidad de ser, como lo opuesto en forma radical al ser, o bien "el no ser" pero con la posibilidad de llegar a ser; ejemplo: el huevo de la gallina (que "no es" gallina ni gallo), pero que tiene la posibilidad de "llegar a ser" (gallina o gallo). Esquemáticamente tenemos a) "no ser", en forma absoluta y radical; b) "posibilidad de llegar a ser"; y c) ser. En a) y b) tenemos la inexistencia.

Indudablemente que estas nociones de Filosofía pueden aplicarse al Derecho. En el campo del Derecho no es tan radical ni tan estricta tal aplicación. No se trata de estudiar la naturaleza, la "natura naturata", sino una naturaleza construida en forma más o menos convencional, más o menos fija, permanente, inmutable, según lo disponga el derecho positivo, en nuestro caso, o la costumbre de otros países, y mientras tal derecho esté vigente.

2) Así las cosas, pues, veamos qué nos dice el *Derecho Civil*. Según Rojina Villegas, nuestro maestro en el doctorado, el acto jurídico inexistente es aquel al que le falta un elemento esencial; dice que el acto jurídico puede ser existente o inexistente, válido o nulo; que hay la existencia perfecta o "válida" o validez, y la existencia imperfecta o nulidad (absoluta o relativa) que también es válida aunque en forma imperfecta; que la "existencia imperfecta", pues, —precisamos las nociones del maestro Rojina Villegas— admite grados en cuanto a la validez; pero la inexistencia no admite grados, es absoluta. Rojina Villegas está de acuerdo con todos los tratadistas que sostienen que en la inexistencia faltan elementos esenciales (existenciales, según nosotros) y en la nulidad faltan "elementos" (debió decir "requisitos") de validez. Si vamos al Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal, encontramos en el artículo 2224 que el acto inexistente es aquel al que le falta el consentimiento o el objeto, *no produce efecto legal alguno*, ni es susceptible de valer por confirmación ni por prescripción; además, su inexistencia puede invocarse por todo interesado. El artículo 2228 declara que faltando la *forma* de los *actos solemnes*, también se origina la inexistencia. En estos actos, pues, hay inexistencia jurídica —"la nada jurídica", porque falta un elemento de esencia (de existencia y no producirán *efecto legal alguno*. El artículo 2226 dispone que "la nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el Juez la nulidad. De ella puede prevalecerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción". Ya vimos antes —al citar las opiniones del Dr. Lucio Mendieta y Núñez y Antonio Luna Arroyo— cuál es el criterio de la Corte al respecto. No es necesario repetir.

3) Veamos qué nos dice el *Derecho Administrativo*. Según Gabino Fraga, nuestro maestro en el doctorado, se trata de analizar intereses puestos en juego con motivo de las actividades del poder público; en esto cita a

Gastón Jese. Para Fraga, la "inexistencia de los *actos administrativos* constituye una *sanción especial que no requiere estar consagrada* en la Ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales". (D. Administrativo, edición 4a. 1948, págs. 199 a 210). La noción de inexistencia domina los textos de la Ley, no le está subordinada y no requiere "consagración expresa" por ésta ((Bonnetcasse, citado por Fraga). Los elementos que dan existencia a un acto jurídico administrativo, según Gabino Fraga, son: 1) Voluntad; 2) objetos; 3) competencia; y 4 formas constitutivas del acto. Si falta uno de estos elementos se origina la inexistencia. Fraga ejemplifica: en el 1er. caso falta la voluntad cuando los actos son realizados por una administración usurpadora (Victoriano Huerta); en el 2o. caso falta el objeto cuando *al confirmar una concesión*, deben existir los derechos cuya confirmación se pide (caso Petróleo); en el 3er. caso falta la competencia cuando el Poder Legislativo fallase sobre un divorcio; y en el 4o. caso faltan las formas constitutivas del acto cuando la Secretaría de la Reforma Agraria (aquí actualizamos al maestro) otórgase un título verbal de propiedad de tierras nacionales. (En este caso, el criterio —precisamos al maestro Fraga— que ha dado el Cuerpo Consultivo Agrario es que sólo se extiendan tales títulos por el Presidente de la República, así lo prescribía la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, cuando las solicitudes de compras se hubieran presentado antes de febrero de 1963, esto es, antes de que fueran derogados por las reformas hechas al artículo 58 del Código Agrario de 1942, las facultades para poder vender terrenos nacionales a particulares. El maestro Fraga no ha actualizado su texto en este caso; ya no se pueden vender terrenos nacionales a los particulares, artículo 58 del Código Agrario de 1942; artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

4) *¿Qué dice la ponencia del Departamento Agrario de 1945*, presentada en el Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario? Citamos literalmente: "comparada la inexistencia en el Derecho Común y en el Administrativo, se llega a la conclusión de que el acto inexistente, *es el que carece de efectos jurídicos, es el acto inválido* a que se refiere Rojina Villegas, no requiere declaración o sanción especial en la Ley, según Fraga. Con este criterio, resulta que los actos inexistentes que prevé y ataca el artículo 139 (hoy 53 L.F.R.A.) del Código Agrario, no tienen tal carácter, no constituyen la *nada jurídica, aunque esa haya sido la intención del legislador*". La Ponencia cita ejemplos, que contesto con los casos analizados antes; pero me voy a referir a cada uno de ellos. Primer caso: "Un juez del orden común priva de sus tierras a un núcleo de población en un juicio reivindicatorio y las entrega a un particular". Contesto: inexistencia, ya he dado las razones jurídicas con anterioridad; segundo caso: "La oficina de la Pequeña Propiedad Agrícola, ordena, a través de la Presidencia de la República, y se lleva a cabo, la devolución de unas

tierras afectadas por Resolución Presidencial". Contesto: inexistencia, están dadas las razones jurídicas con anterioridad; agregó que la Resolución Presidencial de restitución de "Cacahoatán" debe ejecutarse, según el criterio del Departamento Agrario; dejarse "subsistente" la ejecución de la dotación, según mi opinión. Sin embargo, bajo otros aspectos se requiere otro estudio, pues después hubo división ejidal; y en algunos casos: cambio del régimen de explotación individual al colectivo, caso "Guatimoc Reforma Agraria", ejido que resultó después de la división ejidal. Tercer caso: "Un juez de distrito ampara a un propietario contra el fallo presidencial que lo afecta, y en ejecución de la sentencia levanta la posesión agraria"; en este caso requirieron más datos, "pelos y señales" dije antes, para opinar; presentado en forma simplista el caso, parece que hay desacato a un fallo judicial federal. Habría que conocer "las razones jurídicas" en que el juez federal fundó su amparo en favor del propietario afectado por resolución presidencial; con respecto al cuarto caso: "El Departamento Agrario ordena y se cumple la desocupación de unas tierras *estrictamente ejidales*, sin estar autorizado por el Código Agrario"; Contesto: inexistencia, no puede prevalecer la orden de una autoridad administrativa sobre una Resolución jurisdiccional que establece "la cosa juzgada". Después dará otras razones. Concuye la Ponencia del Departamento Agrario, que en los 4 casos se trata de nulidad, no de inexistencia, porque "*es indudable la lesión a los derechos ejidales* de los núcleos de población y no se puede decir que estas situaciones sean la nada jurídica, sino que dichos actos han producido *efectos provisionales y situaciones reales aparentes, las que deben nulificarse*, destruyéndose mediante una Resolución, que mientras no sea dictada, hace que mantengan su eficacia aparente dichos actos. Por lo expresado, el término jurídico correcto, *en vez de inexistencia, es nulidad*, porque el acto nulo es el que está privado de efectos por la Ley". El sofisma en que cayó la Ponencia del Departamento Agrario, lo destruimos con una distinción: En los 4 casos hay efectos *reales, materiales*, ("La lesión, los efectos provisionales y situaciones *reales aparentes*"); pero en los 4 casos *no hay efectos jurídicos*; la inexistencia, por no ser, por no existir *jurídicamente*, el acto, no produce *efectos jurídicos*; si los produjera *jurídicamente* no sería inexistencia sino nulidad.

Lo que me extraña es que los autores de la Ponencia del Departamento Agrario *no sólo intuyeron, sino tuvieron conciencia, de cuál fue la intención* del legislador sobre el artículo 139 (hoy 53) *que prescribe claramente la inexistencia* y, sin embargo, ellos, violentando *la intención del legislador, el espíritu objetivo de la Ley, la finalidad* del propio artículo (proteger al máximo a los ejidos y comunidades), las razones de tipo histórico, las razones históricas de derecho positivo (Ley de 6 de enero de 1915; Constitución de 1917, artículo 27, fracción VII, párrafo tercero; circular No. 25 de 11 de junio de 1917; Código de 1934, artícu-

lo 117; Código de 1940, artículo 122; Código de 1942, artículo 139) se fueron por la letra de la Ley, por el argumento de apelación histórica, entendida ésta como letra, no como espíritu, señal; la letra que mata —y en el caso de los ejidos y comunidades— y no el espíritu que los defiende y vivifica. A mayor abundamiento de razones, sería incongruente que cuando un núcleo de campesinos *solicita tierras, publicada la solicitud* en el Periódico Oficial del Estado, y si un latifundista fracciona sus tierras con posterioridad a dicha publicación, pues en este caso la Ley habla de inexistencia y éste ha sido el criterio jurisprudencial de la Corte como se lee en el Informe de la Segunda Sala de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, año de 1975, pág. 64, Inexistencia Jurídica en materia agraria en relación con el artículo 210, fracción I, de la L.F.R.A. y 64 del Código Agrario de 1942, teniendo ya los campesinos la tierra por Resolución Presidencial y ejecutada, si alguien se las quitara —particular o autoridad— contraviniendo la Ley Agraria, tales actos se tuvieran como *nulos* y no *inexistentes*. Si la Ley es rígida en el primer caso, artículo 210, fracción I, con igual o mayor razón debe ser rígida en el segundo caso, artículo 53. Dicho lo anterior de otra manera: Si la simple publicación de la *solicitud* de tierras *deja inexistente* un fraccionamiento o la transmisión íntegra de un predio afectable, con igual o mayor razón debe operar la *inexistencia* cuando el núcleo de población ejidal ya tiene *Resolución Presidencial*, es propietario de las tierras, no sólo poseedor; y el expediente agrario está definitivamente concluido. Si alguien —particular o autoridad— contraviene la Ley Agraria para *despojar* a un ejido de sus bienes agrarios, entonces, pues, estamos frente a la inexistencia. En síntesis: si una solicitud de tierras, publicada, deja sin efecto el fraccionamiento y lo declara inexistente la Ley y esto sucede antes de que los campesinos san propietarios de las tierras, con mayor razón debe tenerse como inexistente todo acto de particular y autoridad, que contraviniendo la Ley Agraria, tenga por consecuencia despojar *de sus* tierras a los ejidos. Esta es la interpretación correcta del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Si quisiéramos calificarla de acuerdo con la Doctrina la llamaríamos "sistemática", "lógico-jurídica", Recasens Siches diría "razonable". Debemos aceptar, pues, la solución legislativa, el criterio jurisprudencial de la Corte, nuestra interpretación. Se transcribe criterio de la Corte: "Inexistencia jurídica en materia agraria. Aun cuando es cierto que en el Derecho Común, a la inexistencia se le da el mismo tratamiento que a las nulidades, y éstas por regla general deben ser declaradas por la autoridad judicial competente, también es cierto que tales principios son inoperantes en la materia agraria, en atención a que en esta legislación expresamente se instituye la figura jurídica de la inexistencia respecto de los actos que hayan tenido o tengan como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los

núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley. Tal es el contenido del artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria que acoge a la inexistencia, la cual fue establecida también por los anteriores ordenamientos sobre la materia que en seguida se menciona: Código Agrario de 1934 (Artículo 117), Código Agrario de 1940 (Artículo 122, Código Agrario de 1942 (Artículo 139). El mismo principio de la inexistencia está igualmente, previsto en relación con los diversos actos a que se contraen los artículos 210, 213, 214 y 217 del Ordenamiento en vigor. Informe de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia en materia agraria".

Entremos ahora de lleno a la inexistencia en materia agraria. Los actos jurídicos agrarios para ser tales, para existir, deben tener estos elementos: 1) Voluntad; 2) Objeto; 3) Competencia; 4) Formas constitutivas del acto; 5) Ajustarse a la Ley, esto es: no contravenirla. Si falta uno de estos elementos se origina la *inexistencia agraria*. Veamos: Falta la voluntad si una autoridad usurpadora pretendiera quitar sus tierras a los núcleos ejidales; o sus bienes comunales a las comunidades aun dentro de las excepciones previstas en el artículo 54 de la Ley Federal de Reforma Agraria. La razón es que la autoridad usurpadora no representa la voluntad general que dijo Aristóteles, que más tarde repite Rousseau y después todos, y que llamamos, la voluntad nacional. Falta el objeto, cuando dos particulares, uno ejidatario o el comisario ejidal y otro no ejidatario celebran un contrato de compraventa sobre un ejido; en este caso el bien ejidal está fuera del comercio, es inalienable. Falta la competencia cuando un Secretario o Gobernador privara de sus tierras a un ejido o comunidad mediante la expropiación. Faltan las formas constitutivas del acto, si el Presidente de la República priva a un ejido o comunidad, de sus tierras, sin haber decreto expropiatorio. Falta el requisito de "ajustarse a la Ley o de no contravenirla", cuando el Presidente de la República priva a un ejido o comunidad de sus tierras *sin haber causa de utilidad pública*; cuando las tierras ya restituidas o dotadas o confirmadas por Resolución Presidencial se restituyen, dotan o confirman a otro ejido o núcleo comunal. —Podríamos multiplicar los ejemplos, pero con los mencionados basta.

El Procedimiento breve que podemos señalar para registrar o declarar la inexistencia es el siguiente: 1) una investigación para acopio de datos y pruebas que realice la Secretaría de la Reforma Agraria a través de la Dirección o Delegación que lo estime pertinente; 2) opinión razonada de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria; 3) acuerdo del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario que registre la inexistencia y proponga se declare; 4) acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria o del Presidente de la República, según el caso, con base en la opinión del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, que declare la inexistencia; 5) publicación de dicho acuerdo en

el "Diario Oficial" de la Federación; 6) notificación a los pseudo-afectados.

El Procedimiento anterior se funda en las siguientes consideraciones: si los particulares o las autoridades no respetan las situaciones de derecho de los ejidos y comunidades, al grado de despojarlos de sus tierras, pastos, aguas y montes, contraviniendo las leyes agrarias, y con este motivo pudieran surgir controversias, pleitos o litigios, el Estado debe intervenir para evitar que los particulares se hagan justicia por su propia mano, impongan por la fuerza su derecho, que nazca o renazca en el campo la anarquía social; el Estado debe intervenir para que se conserve el orden jurídico, la paz pública. En el procedimiento que proponemos no se deben cumplir las "formalidades esenciales del procedimiento" y no se viola el artículo 14 Constitucional, porque 1) tratándose de la "inexistencia jurídica", la nada jurídica no requiere de "formalidades esenciales" para lo que *esencialmente* no existe; no hay privación de derechos para el despojador de los derechos agrarios de los ejidos o comunidades, porque tales derechos no surgieron ni podrán surgir; en este sentido la inexistencia jurídica se asemeja a la simple inexistencia filosófica, ambas son absolutas, radicales, y no tienen la posibilidad de volverse "existentes". La inexistencia jurídica —lo prescribe el derecho positivo— no puede surgir ni por confirmación ni por prescripción; 3) la "posesión" que detenta el despojador es "ilícita", "ilegal"; se trata de un efecto material, *no de un efecto jurídico*; esta "posesión anti-agraria" nace de actos inexistentes de particulares o de autoridades que, contraviniendo la Ley agraria, tienen como consecuencia privar de sus tierras a los ejidos o comunidades. La vinculación entre partes, como efecto, es material, no jurídica. Estamos contra Lutzesco. El Procedimiento que sugerimos, debe recogerlo la interpretación; pero debe hacerse una adición al artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Por otra parte, debe recogerse como principio el que señala Fraga en su Derecho Administrativo. (pág. 161): que "es natural que el procedimiento se vea influido por su objeto y que será más eficaz cuanto mejor sirva al propósito perseguido". En este sentido pensamos que el procedimiento que sugerimos es el más eficaz para la inexistencia. No debe subordinarse la inexistencia a otra acción y a otro procedimiento, como en el caso "Cacahoatán". Pensamos que la inexistencia debe ser declarada por el Secretario de la Reforma Agraria cuando se trate de actos *de particulares* que priven de sus tierras, a los núcleos ejidales o comunales, o bien de actos de autoridades de jerarquía inferior o media (Presidentes Municipales; Jueces y Tribunales del orden común, Jueces de Distrito, Congresos Locales, etc.); y que debe ser declarada por el Presidente de la República cuando se trate de actos de autoridad de Jerarquía Superior, Tribunales Colegiados de Circuito; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gobernadores, Secretarios de Estado, Je-

fes de Departamento, etc. La inexistencia declarada por el Secretario de la Reforma Agraria o por el Presidente de la República debe considerarse como "acto de gobierno", no en sentido administrativo, sino agrario, esto es, por ser el Ejecutivo Federal la Suprema Autoridad Agraria, tiene inmunidad jurisdiccional y por lo mismo su declaración no es susceptible de ningún recurso ante los Tribunales. Por otra parte, el Presidente de la República, con base en el principio de legalidad debe desconocer de propia autoridad el acto inexistente y no permitir que con la simple apariencia de éste, se creen *aparentes situaciones jurídicas*, no verdaderas situaciones de derecho. Pensamos que así como los ejidos o comunidades no tienen un plazo fijo y determinado para interponer el amparo cuando son privados de sus tierras, montes, pastos y aguas; más aún, un ejidatario o comunero puede, siempre y cuando se llenen los requisitos del derecho de amparo y jurisprudencial, interponer el amparo por "doble representación por omisión", o, como dice la Corte, por "representación sustituta", en cualquier tiempo, así también la inexistencia puede ser invocada en cualquier tiempo sin limitación. Cualquiera, pues, entenderá que los núcleos ejidales y comunales están super-protegidos tanto por el amparo, como por la inexistencia prevista en el artículo 53. Para mí, es más eficaz la inexistencia que el amparo.

Conviene ahora referirnos brevemente a las excepciones que establece el artículo 54 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Dice: "Se exceptúan de las disposiciones contenidas en los dos artículos anteriores los actos a que se refieren los artículos 63, 71, 87, 93 y 109 y, en general, todos aquellos expresamente autorizados por esta Ley". Pensamos que el legislador quiso ejemplificar con las permutas (63), cambios en la calidad de las tierras ejidales (71), suspensión de derechos (87), venta de solar urbano ejidal (93) y división ejidal, "todos aquellos (actos) expresamente autorizados por esta Ley". Pudo el legislador suprimir los ejemplos; pero pudo también suprimir todo el artículo 54, porque ya está contenido el precepto en la parte final del artículo 53: "en contravención a lo dispuesto por esta Ley". Si el legislador pretendió mayor claridad y precisión del precepto en favor de los ejidos y comunidades, la logró. Para nosotros no era necesaria.

Todo este trabajo descansa en la legislación actual agraria, de *iure condito*; pero habría que pensar, de *iure condendo*, si los Tribunales Agrarios, hoy que se habla tanto de ellos, podrían declarar la inexistencia. Este tema es motivo de otro trabajo.

Ojalá las reflexiones que contiene el presente trabajo sirvan para clarificar los puntos oscuros que se han presentado al tratar el tema de la inexistencia agraria. El estudio previo en que se funde debe ser cuidadoso, a fondo, serio, recabando todos los elementos de juicio, pero, una vez presentada la inexistencia agraria, se debe declarar sin temor,

con energía, pues se trata de una sanción radical y eficaz para proteger a los núcleos ejidales y comunales de los despojos de sus tierras que puedan sufrir, por actos de particulares o autoridades.

BIBLIOGRAFÍA

1. CODIFICACIÓN AGRARIA y Leyes sobre Tierras, con Reglamentos, Acuerdos y Disposiciones complementarias. 4a. Edición Aumentada. (1961) Editorial INFORMACIÓN ADUANERA DE MÉXICO, S. A.
2. CINCO SIGLOS DE LEGISLACIÓN AGRARIA EN MÉXICO (1493-1940) Tomo Primero, de Manuel Fabila. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., México, 1941.
3. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, Exposición de Motivos, antecedentes, comentarios y correlaciones, de Martha Chávez P. de Velázquez. Editorial Porrúa, S. A. México, 1971.
4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS con sus últimas Reformas y Adiciones y un Índice Analítico de Materias. Edición del Instituto Mexicano del Seguro Social. México, 1974.
5. DERECHO AGRARIO MEXICANO (Sinopsis Histórica) Segunda Edición. Lic. Raúl Lemus García. "Editorial Limsa". México, D. F., 1978.
6. CATECISMO AGRARIO. Recopilación Completa de Leyes, Reglamentos, Circulares, Instrucciones, Jurisprudencia, Tramitación, Machotes, Contabilidad, etc., en Materia Agraria, e Índice Alfabético del Léxico Agrario. Con Autorización de la Comisión Nacional Agraria, por Julio Cuadros Caldas. Ex-Procurador de Pueblos en Morelos, Guerrero y Puebla. 5a. Edición. Talleres Gráficos de la Nación. Lic. Verdad número 2. México, D. F., 1929.
7. LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL. (De 25 de agosto de 1927). Reformada y Adicionada por Oficio 27 de diciembre de 1932. Diari oOficial 31 de diciembre de 1932).
8. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Luis G. Alcerreca. Esta edición se terminó de imprimir el día 12 de enero de 1977, en los Talleres de Impresora HERRNOS. Donizetti 89. México, 14, D. F.
9. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Manuel Hinojosa Ortíz, 1972. (Se terminó de imprimir el día 15 de agosto de 1972 en los talleres de Morales Hermanos, Impresores, S. A. Calle de Tamango No. 223, Col. Vallejo, México, D. F.)
10. 1er. CONGRESO NACIONAL REVOLUCIONARIO AGRARIO DE 1945.
11. DERECHO CIVIL MEXICANO. Rojina Villegas.
12. DERECHO CIVIL. Ramón Sánchez Meda.
13. DERECHO ADMINISTRATIVO. Gabino Fraga.
14. LA LEGISLACIÓN AGRARIA EN MÉXICO. 1941-1979. Editada por la Comisión para la Conmemoración del Centenario del Natalicio del General Emiliano Zapata.
15. JURISPRUDENCIA DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
16. Expediente Agrario de "Cacahoatán", Chiapas.

17. Expediente Agrario de "San Lorenzo Acopilco", Guajimalpa, D. F.
18. CÓDIGO AGRARIO DE 1934.
19. CÓDIGO AGRARIO DE 1940.
20. CÓDIGO AGRARIO DE 1942.
21. Teoría y Práctica de las Nulidades, de Georges Lutzesco.
22. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Codificación Andrade.
23. NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO. Edición Porúa, S. A. México, 1977.
24. Libros de Mendieta y Núñez.
25. Metafísica. Aristóteles.

PRÁCTICAS ILEGALES O INCONVENIENTES EN LA CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES ANÓNIMAS Y EN SUS REFORMAS

(segunda parte)

IÑIGO LAVIADA A.

Fijación de una fecha para que surta efectos la fusión acordada en asambleas extraordinarias por la sociedad fusionante y las sociedades fusionadas.

En algunos casos recientes, la fusión de varias sociedades ha sido acordada por sus respectivas asambleas generales extraordinarias fijando una fecha de fin de mes inmediata posterior a la fecha de la celebración de la asamblea, para que la fusión surta efectos a partir de dicho fin de mes, independientemente de la fecha en que se haga la publicación de los balances y el registro del acuerdo de fusión, aclarando que a partir de esa fecha la fusionante adquiere y asume todos los activos y pasivos de las fusionadas y desaparecen éstas, pues todos los efectos legales de la fusión se retrotraen a dicha fecha en caso de que no hubiere o fueran desestimadas judicialmente o retiradas las oposiciones judiciales de los acreedores. Además se aclara en el acta que a partir de esa fecha todas las operaciones de las sociedades que se fusionan se consideran como operaciones de la sociedad fusionante.

En otros casos el acta de asamblea extraordinaria aprueba la fusión con base en los balances de todas las sociedades que se fusionan, cerrados a una fecha anterior a la asamblea, pero se acuerda que para todos los efectos de la fusión se tomen en consideración los balances que se cierren al terminar el mes durante cuyo curso fue celebrada la asamblea y se acuerda también que la fusión surtirá efectos al día siguiente del fin de mes antes mencionado.

En ambos tipos de casos, las sociedades que se fusionan no han pactado el pago de todas las deudas a plazo como exige el artículo 225 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Sin embargo, se ha realizado como única inscripción en el Registro Público de Comercio la del acuerdo de fusión y se ha operado ésta, para todos sus efectos, desde la fecha fijada en el acuerdo de asamblea y con mucha anticipación al plazo de los tres meses a partir de tal inscripción a que se refiere el artículo 224